



GACETA CONSTITUCIONAL

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

ALVARO GOMEZ HURTADO
Presidente

ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF
Presidente

HORACIO SERPA URIBE
Presidente

JACOBO PEREZ ESCOBAR
Secretario General

ALVARO LEON CAJIAO
Relator

RELATORIA

Ponencia - Informe
**Derechos de la Familia, el Niño,
el Joven, la Mujer y la Tercera Edad**

Ponentes:

**IVAN MARULANDA
JAIME BENITEZ
TULIO CUEVAS**

**GUILLERMO PERRY
ANGELINO GARZON
GUILLERMO GUERRERO**

(Pág. 2)

Informe - Ponencia

Mecanismos de Participación Democrática

**Mecanismos e Instituciones de Protección de los Derechos
Fundamentales y Procedimientos de Reforma Constitucional**

Constituyentes: **DARIO MEJIA AGUDELO
JAIME ARIAS LOPEZ JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO**

(Pág. 7)

Ponencia

Reforma del Congreso

Ponente: **ARTURO MEJIA BORDA**

(Pág. 18)

Ponencia sobre

Conformación del Legislativo: Congreso Unicameral

Presentada por:
**ALVARO ECHEVERRI URUBURU
y ROSEMBERG PABON PABON**

(Pág. 13)

Informe de Ponencia

Las Disposiciones Transitorias del Proyecto Integral para una Nueva Constitución

Informe Preparado por los Delegatarios:
**JAIME FAJARDO LANDAETA
y DARIO MEJIA AGUDELO**

(Pág. 24)

Ponencia - Informe

Derechos de la Familia, el Niño, el Joven, la Mujer y la Tercera Edad

Ponentes: **IVAN MARULANDA**
JAIME BENITEZ
TULIO CUEVAS

GUILLERMO PERRY
ANGELINO GARZON
GUILLERMO GUERRERO

DE: SUBCOMISION PRIMERA
PARA: COMISION QUINTA

ASUNTO: Derechos de la Familia - el Niño - el Joven - la Mujer y la Tercera Edad.

En las Mesas de trabajo y en la Comisiones preparatorias que se realizaron en todo el territorio nacional para estudiar los temas con destino a la Asamblea Nacional Constituyente, se presentaron 698 propuestas relacionadas con los derechos de la familia, el niño, el joven, la mujer y la tercera edad.

El primer aspecto que llama la atención es precisamente éste: que los cinco temas hubieran sido estudiados con profundidad e independencia de los demás asuntos constitucionales. El país demostró que quería ver reflejado en la Constitución al grupo humano en su conjunto y también separadamente. El hecho de que la Constitución vigente desde 1886 no mencione ninguno de estos cinco derechos y que ellos apenas tangencialmente fueran tratados en las reformas durante los 105 años, tal vez incentivó a la Nación a buscar que ahora sí se definan los derechos y deberes específicos de las personas que componen el núcleo fundamental de la sociedad.

La Constitución que nos rige trata sobre los derechos de algunas de las personas en abstracto, y lo que la ciudadanía expresó en esas Mesas y Comisiones fue su deseo de que se consagren los asuntos esenciales que tienen que ver con el colombiano durante las diferentes etapas de su vida, concretamente los derechos específicos de los más vulnerables, con lo cual la Subcomisión está totalmente de acuerdo.

Se presentaron para estudio de la Asamblea 131 proyectos de reformas constitucionales y 33 propuestas de Organismos no Gubernamentales. 27 proyectos y 10 propuestas, o sean 37 de los 164 documentos que la Asamblea tiene a estudio, contemplan en forma concreta algunos o todos los Derechos mencionados. Esto ratifica la misma Intención manifiesta del pueblo sobre la importancia de estatuir los 5 aspectos.

No quiere decir por ello que tengan necesariamente que disgregarse. Se propone, por el contrario, darles un tratamiento de conjunto porque se cree que no puede hablarse de la familia sin coordinar sus

contenidos con los del niño - el joven - la mujer o el anciano, ni viceversa.

Siguiendo los criterios de la Comisión Quinta y del Reglamento de la Asamblea; se estudiaron con ánimo sereno e imparcial todas las alternativas allegadas. Con esas bases, se presenta a ustedes el siguiente informe y proyecto de articulado:

1. DERECHOS DE LA FAMILIA.

No es necesario discutir por qué la familia es el núcleo-principio o elemento fundamental de la sociedad. Se reconoce a ella este lugar de privilegio dentro de la escala social porque todos deberíamos nacer, vivir y morir dentro de una familia.

Las personas unidas entre sí por vínculos naturales, como los diferentes grados de consanguinidad; o unidas por vínculos jurídicos, que se presentan entre esposos, afines o entre padres e hijos adoptivos, o por la voluntad responsable de constituirlos, en los casos en que un hombre y una mujer se unen con la decisión de vivir juntos, tienen pleno derecho a conformar y desarrollar esta base de la sociedad, aunque no tengan entre sí vínculos de sangre ni contractuales formales, si llenan los requisitos de la ley, su conciencia, sus costumbres o tradiciones, su religión o sus creencias.

Siendo ello así, es apenas obvio determinar la protección del Estado y la sociedad para esa familia y fijar la inviolabilidad para su honra, dignidad e intimidad, así como sentar las bases de su absoluta igualdad de derechos y deberes.

Las familias unidas por vínculos naturales o jurídicos han sido reglamentadas durante toda nuestra vida civil.

Interpretando una necesidad nacional debe reflejarse en la Constitución la realidad en que vive hoy más de la cuarta parte de nuestra población. Se deben complementar las normas legales vigentes sobre "uniones maritales de hecho y régimen patrimonial entre compañeros permanentes".

Debido a cambios de mentalidad, a problemas en la primera unión y al acomodamiento económico y social de las gentes, se ve cómo desde 1900 tiene un incremento sostenido la unión libre. En la generación de la primera década de este siglo, se encuentra un 10% de las familias en esta situación; en la generación del 40 encontramos un 26%; en la del 50 pasa al

30% y en la de 1960 a 1964 asciende a un 45.5%, según indica la obra "La Nupcialidad en Colombia-evolución y tendencia" de las investigadoras Lucero Zamudio y Norma Rubiano.

Es un incremento tan alto que hubo necesidad de analizarlo, encontrando que se basó en una muestra nacional urbana de 22.111 hogares, representativa por región, estrato social, generación y sexo y que aplicaron 5.200 encuestas a personas separadas. Dicha labor fue realizada por la Universidad Externado de Colombia, con apoyo financiero del Icfes y Colciencias y será pronto publicada en coedición de la Universidad y el ICBF. El profesionalismo de las investigadoras y el respaldo de estas Entidades garantizan la seriedad de los datos obtenidos.

De otra parte se ve en la encuesta nacional de prevalencia de uso de anticoncepción, adelantada en 1978, que el 17% de mujeres se hallaban en unión libre, cifra que en sólo 8 años ascendió a 19% como se lee en la Encuesta Nacional de Prevalencia Demográfica y Salud de 1986 y pasó al 23% en 1985, según estudio sobre nupcialidad citado.

También allí se encuentra que la mayoría de los colombianos casados por lo civil o lo católico o en unión libre consideran que esta última debe reglamentarse y es nuestra propuesta a la Asamblea.

Especial énfasis merece la necesidad de mantener la armonía y la unidad familiar, fundamento de la convivencia social y de la paz. El respeto recíproco entre los integrantes de una familia será la mejor pauta para el respeto recíproco entre todos los integrantes de la sociedad.

Otro aspecto fundamental que se incluye en la propuesta es el relacionado con los hijos.

Se dice en el articulado que la pareja tiene derecho a regular el número y estanciamiento de sus hijos, puesto que sólo en grupos familiares acordes con las posibilidades sociales y económicas, en donde sean tenidos en cuenta factores tan importantes como la disponibilidad de tiempo para orientar, acompañar y conversar con los hijos y demás integrantes, puede aspirarse a vivir en armonía y dignamente. No es vida digna la de los niños que se traen a un hogar inconscientemente y sólo para sufrir. No puede haber armonía cuando el

hacinamiento, el hambre, la falta de educación, la desprotección en general y el abandono son los compañeros de cada día.

Desde la ley 57 de 1887 nuestras normas civiles han determinado deberes y derechos para los hijos. Las normas han hablado de hijos legítimos, ilegítimos, legitimados, adoptivos etc. Se propone hoy confirmar la igualdad de derechos y deberes para todos los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, bien sea adoptados o procreados por medios naturales o científicos. No se puede ocultar la realidad universal relacionada con las diferentes formas de procreación que existen en apoyo de las personas o familias que no han procreado en forma natural.

Especialmente en este punto debe ser tenido en cuenta el hecho innegable de que un niño procreado con apoyo de la ciencia no deja por ello de ser un niño y, en consecuencia, los Estados deben legislar para reglamentar las obligaciones de sus progenitores, así como sus otros derechos y deberes.

La nueva Constitución de Colombia tiene derecho a ser una de las primeras que en el mundo traten este tema y por ello así se propone. Coincide el momento del desarrollo científico con el nacer de un nuevo ordenamiento jurídico.

Igualmente el proyecto de reforma constitucional presentado por el Gobierno nacional dice que "sólo la ley colombiana regulará las formas de matrimonio...". Esta propuesta dio oportunidad para estudiar lo relacionado con matrimonios válidamente celebrados en el país o en el exterior y así, para evitar inconvenientes a familias legal y formalmente establecidas, se propone una redacción diferente que acoge, en líneas generales, la intención gubernamental y del pueblo de establecer el divorcio en Colombia.

El incremento sostenido de las separaciones que para la generación del 44 alcanzan 32.5%; el descenso en la duración de las uniones, donde se ve que entre el primero y el cuarto año se producen el 31.1% de las rupturas; la alta presencia de separados en el país porque el 41% de los hogares urbanos encuestados incluían por lo menos una persona que no convivía con su pareja, encontrando que 2.5 de cada 10 personas unidas estaban separadas; la utilización de los hijos en el conflicto conyugal porque con ellos presionan afectivamente al otro cónyuge haciéndoles inmenso daño con la vivencia cotidiana del conflicto conyugal y sus consecuencias, según lo reconocieron los mismos padres; el aumento de las uniones sucesivas que nos muestra cómo el 94% de los separados se encuentran en unión de hecho, el 3% obtuvo anulación y el otro 3% acudió a la figura simbólica de un matrimonio civil en el extranjero, significando que ese 94% estaría en situación de adulterio y el 3% en una especie de bigamia "que se mueve entre cierto reconocimiento social y la indiferencia legal"; la falta de reglamentación sobre las obligaciones económicas de los cónyuges durante la separación o después de ella y la opinión que el pueblo ha tomado frente al divorcio hacen que sea esta la solución, no buena, pero si necesaria, según concluyen las mencionadas investigadoras Zamudio y Rubiano en la obra citada.

Se reconoce y se repiten que no es la so-

lución ideal. La situación perfecta para un hogar es vivir bien, en familia. El ideal de quienes integran en cualquier forma su núcleo familiar es el de vivir unidos para siempre entre sí y con sus hijos. El máximo desarrollo para un niño es el que puede lograr con sus padres y familia.

Pero el divorcio es necesario cuando el bienestar de la familia y en especial de los niños exige esta solución.

Es preferible el adecuado desarrollo emocional de un niño, que el crecer con la figura simbólica de unos padres cuando éstos, con su conducta y ejemplo, le proporcionan malformaciones que luego serán la línea de conducta con sus propios hijos.

No es necesario citar la cantidad de encuestas, investigaciones y textos que en el país se han dado sobre este tema.

"Se consagrará una competencia privativa de la ley colombiana para que el Estado, en ejercicio de una potestad indelegable, regule la forma matrimonial civil, sin perjuicio de la libertad de los cónyuges para el cumplimiento de los actos propios de su convicción religiosa con la posibilidad de disolución del vínculo con arreglo a lo establecido en la legislación civil", como dice la exposición de motivos del proyecto gubernamental.

Se resalta la propuesta en el sentido de que los matrimonios religiosos tendrían efectos civiles en los términos que estableciera la ley.

Debe el Gobierno nacional, en consecuencia, tramitar la reforma concordataria y/o tomar las determinaciones conducentes a este fin.

DERECHOS DE LA FAMILIA

Artículo

1. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Está compuesta por personas unidas entre sí por vínculos naturales o jurídicos o por la voluntad responsable de constituirla. El hombre y la mujer tienen derecho a conformar y desarrollar libremente su familia.

2. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

3. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia destruye su armonía y unidad, la convivencia social y la paz.

4. La pareja tiene derecho a decidir de manera libre y responsable sobre el número de hijos. Debe sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.

5. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados por medios naturales o científicos, tienen iguales derechos y deberes. La Ley reglamentará la progenitura responsable.

6. Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, la separación y disolución se rigen por la Ley Civil.

7. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la Ley.

Todo matrimonio, en lo que se refiere a sus efectos civiles, puede ser disuelto por divorcio con arreglo a la ley civil.

8. La Ley determinará lo relativo al es-

tado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.

Iván Marulanda
Jaime Benítez
Tulio Cuevas
Guillermo Perry
Angelino Garzón
Guillermo Guerrero

2. DERECHOS DE LOS NIÑOS

"...Aún no ha sido refutado el axioma de que la educación y el cuidado de la infancia es una obligación de las más importantes del legislador y descuidarlas es producir una profunda herida al Estado".

La Política, Aristóteles

El niño no puede ser considerado como un ser aislado. Es producto de la maternidad, la familia y la sociedad. Estas condicionan su existencia por cuanto él evoluciona siempre con respecto a ellas, lo cual hace evidente que el niño es un ser en alto grado indefenso y frágil.

De este modo, a lo largo de la historia vemos cómo el niño ha sido destinado a tomar un lugar supeditado a las características de la sociedad a la cual pertenece. En el origen, fue protegido por instinto; más tarde, en la Edad Media, corrió con la misma suerte de sus padres y familiares al ser explotado como siervo cuando ellos también lo eran; mientras que, por su parte, la sociedad de la revolución industrial lo determinó, a través de la educación y la cultura, como un factor de producción.

En el siglo veinte, una vez superados los problemas de libertad y saciadas las necesidades primarias del hombre, un despertar de la conciencia social llevó a las naciones industrializadas a pensar en el niño y su protección, pues se entendió que éste representa y garantiza el futuro de un pueblo. Sin embargo, en los países menos desarrollados el niño continúa siendo el más débil y vulnerable miembro de la comunidad, objeto de malos tratos y desatenciones, a pesar de ser él quien encarna la conservación de la especie.

Así, en Colombia la tasa de mortalidad infantil ha alcanzado niveles críticos, de ahí que ocupe el puesto 78 dentro de la escala mundial con relación a este problema. Por cada 1.000 niños nacidos en el país mueren 42, la mayoría menores de 1 año, debido a complicaciones sufridas por la madre durante el embarazo, el parto o el postparto. Por otro lado, anualmente son abandonados por sus padres 20.000 niños; 100.000 menores sufren las consecuencias del maltrato y el abuso sexual y aproximadamente 5.000, entre niños y adolescentes expósitos, deambulan por las calles. Frecuentemente los juzgados reportan un gran número de menores que, ante la ausencia de solidaridad por parte de la población, infringen la ley y terminan por convertirse en delincuentes.

El anterior compendio no sólo refleja la aguda crisis económica y social en que vive sumida la nación, cuyos efectos han recaído principalmente sobre los niños y los jóvenes, sino también, la necesidad de establecer garantías claras y efectivas que protejan al grupo humano que representa el futuro de Colombia.

La actual constitución y muchos de los proyectos tendientes a modificarla, presentados ante la Asamblea Constituyente,

parecen resaltar la organización del poder y la distribución del mismo por encima de la persona, a pesar de ser ésta de la Constitución en un Estado de Derecho que, como el nuestro, busca asegurar y exigir a los gobernantes el cumplimiento de sus deberes y hacer más efectiva la práctica de los derechos y libertades individuales y colectivas. Por lo tanto, si vamos a consagrar un Estado Social de Derecho, es necesario contemplar específicamente los derechos del grupo humano más vulnerable —la población infantil—, ya que por carecer dichos derechos de significado dentro de la vida política, económica, social y cultural se han establecido desigualdades y, en gran medida, se han forjado los cimientos de la actual violencia.

El artículo propuesto se presenta en una forma sencilla, de fácil identificación y comprensión, para que todas las personas ejerzan tutela sobre los derechos del niño y puedan exigir su cumplimiento, porque el ejercicio de estos derechos involucra a la sociedad entera, pues los niños dependen de la solidaridad de ésta para crecer, formarse y ser adultos. Incluye, además, una síntesis de dichos derechos destinados a facilitar al niño la comprensión y el ejercicio de los mismos, durante la enseñanza curricular, de acuerdo con su grado de desarrollo y sus capacidades.

En este articulado se distinguen los derechos esenciales del niño que garantizan a éste un desarrollo armónico e integral como ser humano. Estos derechos no sólo están relacionados con la vida, la integridad, el nombre y la nacionalidad, sino que también hacen del niño sujeto de derecho, en la medida en que —por medio de la familia, la sociedad y el Estado— le asegura la salud, la educación y la cultura. De este modo se les proporcionan las condiciones físicas y mentales adecuadas para adquirir el conocimiento requerido para comprender su vida y la de los demás; despertar la creatividad y la percepción; entender y respetar la diversidad y universalidad del mundo; hallar dicha verdad y crecer en experiencia; recibir el amor de la familia para prodigarlo en su vida adulta; desarrollar sus aptitudes de acuerdo con sus capacidades; expresar sus opiniones libremente, porque al hacerlo sus ideas propiciarán el diálogo que lo llevará a compartir con otros sus vivencias y a recibir respuestas que alimenten su curiosidad y ensanchen su visión del cosmos; y le enseñen a no temer para poder enfrentar con madurez los retos que le ofrezca la vida.

De tal manera, el artículo expone los derechos de protección, con los cuales se ampara al niño de la discriminación, el abandono en cualquiera de sus formas, las prácticas lesivas a la dignidad humana y de cualquier tipo de indefensión que coloque en peligro su desarrollo físico y/o mental.

Igualmente el articulado concreta la responsabilidad primigenia de los padres y de la familia, en lo que refiere a la asistencia, educación y cuidado de los niños; de la sociedad, porque ellos requieren de ésta para su formación y protección; y del Estado para suplir la falta de los padres o para ayudar cuando éstos no puedan proporcionar al niño los requisitos indispensables para llevar una vida plena.

El texto del articulado, entonces, privi-

legia la condición del niño en todo momento y circunstancia, en razón a su especial vulnerabilidad, como un deber del individuo, la sociedad y los poderes públicos, y como interés supremo de la raza humana.

Se establece el derecho de las generaciones futuras, encarnadas en el niño, a recibir como patrimonio todos los elementos constitutivos de la nacionalidad colombiana, porque son ellos los verdaderos herederos de ésta. Corresponde a los adultos, por tanto, el deber de constituir, enriquecer y preservar dicho legado.

Ya en cuanto al texto mismo, se deben hacer dos breves observaciones:

1. Cuando se dice que "los derechos del niño están primero que los derechos de los demás" y que cualquier persona puede exigir su cumplimiento, se está por primera vez reconociendo el derecho de los vecinos a proteger a los niños de su comunidad, denunciando discreta o abiertamente esa enorme cantidad de casos de maltratos que se escuchan y se ven aún sin quererlo, y que hoy no se pueden evitar porque los derechos del niño no han sido reconocidos o priorizados. Muchas violaciones o atentados sexuales, mutilaciones o destrozados físicos o psicológicos se podrán evitar en el futuro, gracias a la resuelta determinación de reconocer que la sociedad debe rodear y salvar a los niños, si pretende mejorar sus futuras generaciones.

2. Se hace énfasis en que este texto debe mencionar, así sea en forma sólo enunciativa, los derechos y problemas del niño llamándolos por sus propios nombres: integridad-seguridad-alimentación-familia-recreación-abuso sexual-explotación, etc. porque se pretende que a partir de 1992, cuando esté en plena vigencia la nueva Constitución Nacional, en las escuelas y colegios todos nuestros niños estudien sus derechos y puedan reclamar o exigir su cumplimiento, con lo cual se garantiza que no será por desconocimiento o ignorancia que puedan abusar de ellos. Esa es la razón para creer, para estar convencidos, que cada palabra de este texto es una nueva lección para millones de niños que hoy no saben, y ni siquiera sospechan, que la sociedad los protege.

DERECHOS DE LOS NIÑOS

Artículo

Los niños son el futuro de la nación, la prolongación de la especie, y ocupan un lugar especial en la familia y en la sociedad.

Los niños tienen como derechos fundamentales la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, a un nombre y nacionalidad, a una familia y a no ser separado de ella, al cuidado y al amor, a la educación y la cultura, a la recreación y a expresar su opinión libremente. Son protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación económica y trabajos riesgosos. Tiene los demás derechos consagrados en la Constitución, las leyes y tratados internacionales suscritos por Colombia.

Es obligación de la familia, la sociedad y el Estado, asistir y proteger al niño para

garantizar su desarrollo armónico integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Los derechos de los niños están primero que los derechos de los demás. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su garantía y cumplimiento.

Las generaciones futuras tienen derecho de recibir como patrimonio nacional la paz, la democracia, un medio ambiente sano, la cultura, la historia, el progreso, la integridad y la soberanía del territorio. El Estado, la sociedad y las personas tienen el deber de construir, enriquecer, preservar y legar dicho patrimonio.

3. DERECHOS DE LOS JOVENES

Ante el interés social que asiste a la Asamblea Nacional Constituyente no se puede olvidar, como ha venido sucediendo, la franja de población compuesta por los adolescentes. Hasta ahora la sociedad se ha comportado como si en el proceso de evolución del hombre colombiano se hubiese producido una ruptura de tal magnitud que cinco millones de jóvenes que viven en el país hubiesen dejado de existir. De esta manera se han hundido en el desconocimiento social, cultural y político una etapa fundamental de la vida del ser humano que está estrechamente ligada al desarrollo de las naciones.

Es por eso que Josefina Amézquita de Almeyda afirma que "la población adolescente juega un papel importante en nuestra sociedad, representa el vigor y la esperanza para alcanzar progreso y paz en los años venideros. Sin embargo, los jóvenes colombianos tienen que enfrentar grandes dificultades para lograr su desarrollo e integración a la sociedad. No existen políticas definidas ni mecanismos adecuados sobre la atención integral que se debe prestar al adolescente ni como individuo ni como grupo humano".

La adolescencia es una fase de transición entre la niñez dependiente y la vida adulta independiente. Ella es el centro donde concluyen las alegrías y traumas de la infancia y el despertar de conciencia e inicio del camino hacia la vida adulta. Se caracteriza por un rápido crecimiento físico, con énfasis en la genitalidad, acompañado por cambios psicológicos y variaciones en el comportamiento social del individuo. Dichos cambios llevan al ser humano a entrar en un período crítico, en el que el joven se hace potencialmente rebelde y susceptible a las influencias de su entorno. Como bien lo expresa el doctor Pedro Martínez Espinosa, médico especialista en adolescencia: "la adolescencia es tan confusa como el concepto que se tiene de ella; tal, que no tiene claridad del papel social que debe desempeñar".

En Colombia la crisis normal en que entra el adolescente se ve en muchos casos acrecentada por la situación de inestabilidad en el hogar. Para los jóvenes que han tenido que soportar los conflictos entre sus padres, el paso de la infancia a la adolescencia ha significado tener que truncar sus estudios para asumir responsabilidades en la manutención de la familia. De la misma manera, la falta de una adecuada infraestructura educativa lo lleva a la vinculación

laboral temprana o al ocio con todas sus secuelas. Estas situaciones los han expuesto al abuso de los empleadores y, lo que es peor, a problemas de drogadicción, alcoholismo, violencia y oportunidades de enriquecimiento rápido e ilícito.

Por tanto el adolescente requiere un tratamiento especial y un lugar en la Constitución como máximo ordenamiento jurídico del país para que de ahí se desprendan políticas de desarrollo que lleven al joven paulatinamente a la madurez. Por esta razón, dentro del articulado se propone que el Estado y la sociedad le garanticen al joven un desarrollo integral que contemple los aspectos relativos a la formación física, social, intelectual y sexual; para que así él tenga la oportunidad de acceder a la participación activa en la vida cultural, deportiva, social, política, laboral y económica de la nación. Se trate de adecuar los medios para que el adolescente pueda incidir en la organización de su entorno mediante la intervención en la gestión de los organismos públicos y privados que se ocupan de la juventud.

Por último se propone extender el principio de participación ciudadana hasta los centros donde se generan las políticas, programas e intereses de los jóvenes, a fin de que éstos con su enfoque y forma de entender el mundo deliberen con los adultos sobre los asuntos que les competen, para que así, dentro de su proceso formativo, aprendan a decidir.

DERECHOS DE LOS JOVENES

Artículo

El adolescente tiene derecho a la protección y a su formación física, psicológica, intelectual, sexual y social.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en la vida cultural, deportiva, social, política, laboral y económica de la nación. Promueven su intervención en las decisiones y en la gestión de los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

4. DERECHOS DE LA MUJER

La sociedad no siempre estuvo dominada por el sexo masculino. La existencia de un ancestral régimen de tipo matriarcal, en el cual la mujer era respetada y obedecida, es un hecho que ha sido comprobado y aceptado por antropólogos e historiadores. Con el tiempo, diferentes factores socio-culturales, relacionados con el proceso de reproducción biológica de la raza humana y la distribución del trabajo, aspectos que llevaron a la mujer a asumir únicamente tareas de tipo doméstico, fueron definiendo una serie de valores, creencias, actitudes y prácticas dentro de la sociedad, que se tradujeron luego en actos de discriminación, subordinación y subvaloración de la mujer, lo que la hizo muchas veces objeto de abusos y víctima de acciones violentas. De aquí la noción de sumisión y fragilidad que se tuvo de ella a lo largo de los siglos.

Con todo esto, la condición de la mujer es un problema que por mucho tiempo ha rondado por la mente de los pensadores. Ya

en el siglo XVIII filósofos como Von Hippel se refirieron a ésta y señalaron que "la razón es un don que la naturaleza ha concedido a todos los seres en proporción igual". Pero es sólo hasta la época contemporánea —no hace muchos años— que un movimiento en favor de la mujer consigue reivindicar la imagen de ésta ante el mundo y logra mejorar su posición en la sociedad.

Sin embargo, en naciones como la nuestra, el modelo de docilidad y vulnerabilidad parece no haber sido rebasado, a diferencia de los países desarrollados en los que, gracias a dicho movimiento, la mujer ha superado las desigualdades sociales y ha pasado a ser parte integral y activa de la comunidad a la que pertenece. Las estadísticas muestran cómo en nuestra patria la mujer tiene menos oportunidades de acceso a la salud, la protección y la educación que el hombre. A su vez, en el campo laboral, a pesar de que su participación ha señalado cambios importantes en la estructura del mercado de trabajo (41% en 1989), el 35% de la población femenina urbana percibe una remuneración por debajo del sueldo mínimo, frente a un 16% de hombres que se encuentran en la misma situación; y si miramos hacia el sector rural encontramos mujeres que, sin ser dueñas de la tierra, trabajan sin paga —la mayoría de las veces— pues su oficio es considerado como una labor de apoyo a su marido, padres o hermanos. Igualmente, el desempleo generado por la situación económica actual recae con más fortaleza sobre ella: hoy en día, el 55% de los desempleados del país son mujeres.

Por otra parte, diversos motivos, como la violencia —que ha dejado un sin número de mujeres viudas—, el abandono del hogar por parte del hombre y la displicencia de éste con respecto a la natalidad, han obligado a la mujer a incorporarse a los roles de producción adquiriendo la responsabilidad de ser la base de sustentación económica de su hogar, sin haber llegado jamás a desprenderse de los patrones culturales que la confinan al espacio doméstico y al cuidado de los hijos.

Del mismo modo, en el campo político la mujer siempre ha estado a la zaga del hombre. Es así como hasta 1932 se le consideró incapaz para manejar sus propios bienes; sólo hasta 1957 pudo votar, es decir, ser ciudadana; y hasta 1974 estuvo sometida a la potestad marital que le obligaba a llevar el apellido de su cónyuge. En consecuencia, a través de los años, no obstante las significativas reformas laborales que le han facilitado el ejercicio de ciertos derechos, la mujer ha visto invariablemente restringido su acceso al poder. Por ejemplo, aquí mismo, en la Constituyente, podemos ver cómo únicamente cuatro mujeres lograron un escaño; o cómo, en el Gobierno, sólo una hace parte del Gabinete Ministerial. En términos generales, si nos remontamos a peldaños más bajos en la escala social, la cantidad proporcional de mujeres que ocupan cargos ejecutivos, sigue siendo muy inferior a la de los hombres, a pesar de ser ellas mayoría demográfica.

Las anteriores reflexiones nos llevan a proponer que se eleve a canon constitucional el principio de la eliminación de todas las formas de discriminación contra la

mujer, consagrado en la Convención Internacional que trata el tema, suscrita por Colombia y aprobada por la ley 51 de 1981, el cual se traduce en que la mujer y el hombre tienen capacidad para ejercer y gozar de los mismos derechos en todos los campos.

La mujer, como gestadora de vida, cumple una función vital para el género humano. Esta condición, que por siglos la colocó en una situación de inferioridad —aun cuando por esta acción pone en peligro su vida, ya que los problemas del embarazo, parto y post-parto son en alto grado causa de mortalidad—, debe servir para enaltecerla. Es indispensable, entonces, proteger a la mujer desde la infancia y prodigarle los cuidados que requiere para que pueda realizarse como individuo. De este modo, debe brindársele todo tipo de atenciones, no sólo en el campo de la salud, sino también en el aspecto educativo y nutricional, porque está comprobado que de su salud física y mental, de su educación y de su estabilidad económica y emocional depende el acto sublime de dar y preservar la vida y, en últimas, la calidad de la especie humana.

Así, se plantea que el Estado y la sociedad den protección médica y alimentaria a la mujer embarazada que no disponga de los medios que garanticen el buen desarrollo de su proceso de gestación. Todo ello con el fin de satisfacer el altísimo interés social de traer al mundo seres sanos y útiles para la Nación.

Además, se propone la opción de la mujer a la maternidad en los términos de la Ley. Puede ser que el Legislador autorice a la mujer elegir en cualquier caso o circunstancia, o que sólo permita hacerlo en los casos restringidos y específicos de violación o grave peligro para la vida de la madre o sería enfermedad congénita. Que se determine lo mejor para el país.

Por otro lado, es un error privar a la mujer embarazada del derecho a trabajar, pues con una ocupación ella asegura sus medios de subsistencia, los del ser que está por nacer y los de todas las personas que se encuentran a su cargo. Por esto, se enfatiza sobre la necesidad de abolir la discriminación por efectos de la maternidad, tendiente a que ésta no limite las posibilidades de vinculación de la mujer a la fuerza laboral dependiente. Aquello se hace a pesar de que este asunto se encuentra contemplado en el decreto 1398 de 1990, reglamentario de la ley 51 de 1981, porque dicho decreto no reguló en forma expresa el derecho que garantiza a la mujer embarazada el acceso al trabajo.

Por último, se consagra el derecho que tiene la mujer a permanecer al lado de su hijo recién nacido, pues sólo ella puede suministrar al niño los cuidados físicos y psíquicos que éste necesita. El primer contacto afectivo es fundamental para el nuevo ser, ya que en él se recogen muchos elementos que contribuyen en la formación de la personalidad y la estabilidad emocional. Es ideal que el padre participe también de este acontecimiento en los primeros días del niño —de acuerdo con lo establecido por la última reforma laboral—, porque su presencia proporciona a la mujer, además de una ayuda práctica, la seguridad

que ella requiere para crear un ambiente propicio para el desarrollo de su hijo.

DERECHOS DE LA MUJER

Artículo

1. En ningún caso podrán reconocerse a la mujer menos derechos que al hombre.
2. La maternidad cumple una función social y no puede ser causa de discriminación. La mujer es libre de elegir la opción de la maternidad, en los términos de la Ley.
3. La madre goza de especial asistencia y protección antes y después del parto. Si está desempleada y desprotegida, recibirá también subsidio alimentario por parte del Estado y la sociedad.
4. La madre asalariada gozará de licencia remunerada por maternidad y de jornada laboral especial durante el período de lactancia.

5. TERCERA EDAD

En tiempos pasados la sociedad fue generosa con el anciano. Lo hizo Gobernante, Juez, Pontífice y Consejero; lo ofreció con privilegios y lo hizo merecedor de respeto y veneración. Por aquel entonces los promedios de vida eran muy bajos y el hombre longevo era algo excepcional. Pero más tarde, con el surgimiento de la familia nuclear y la crisis de la familia extensa o patriarcal, en la cual los hombres y mujeres de edad desempeñaban roles importantes, el viejo pierde lugar, pues se limitan las obligaciones de sus parientes, y la sociedad se vuelve esquiva con él. Es así como se crean alrededor de la vejez una serie de mitos y tabúes adversos que la asocian con la enfermedad, la inutilidad, la impotencia sexual y el aislamiento; en fin un cúmulo de versiones que le hacen aparecer como una edad estéril y dolorosa, alejada de cualquier clase de placer o satisfacción. Esta situación, íntimamente vinculada a problemas de orden económico y socio-cultural, origina una condición de inseguridad para el anciano, que hace cada vez más difícil su convivencia con la familia, porque sus hijos han dejado de ser un apoyo para él.

Sin embargo, nunca la tercera edad fue tan importante como lo es hoy, por el número de sus individuos y sus posibilidades. En los últimos 140 años, el promedio de vida humana ha aumentado 40 años gracias al desarrollo de la ciencia, y el número de personas mayores de 65 años ha crecido porcentualmente con respecto al resto de la población. A comienzos del siglo

pasado sólo el 1% de los habitantes eran sexagenarios; al empezar este siglo los ancianos eran el 4% y hoy son el 20%. Así, en la actualidad más de 1.000 millones de personas mayores de esta edad habitan nuestro planeta. Este incremento de la tercera edad ha sacudido a la humanidad entera dando lugar a fenómenos de carácter económico, familiar, social y científico, del que, entre otras cosas, se han desprendido disciplinas como la geriatría, la gerontología y el humanismo de la vejez.

En Colombia se calcula que en 1990 había 2'016.334 personas mayores de 60 años (6.1%), de las cuales 592.402, más de la cuarta parte de esta población, no cuentan con recursos necesarios para subsistir. Además, se sabe que la mayoría de los individuos pertenecientes a la tercera edad sufren de algún tipo de abandono social y muy pocos viejos tienen acceso a la seguridad social. La cifra no alcanza siquiera al 1% en todo el territorio nacional.

Para la Nación es delicada la situación. Cada día se incrementa el número y porcentaje de personas que llegan a esta tercera edad en condiciones de mala salud, bajos ingresos, malas pensiones cuando las hay, mínima capacitación porque su educación fue baja y en alta porción de mujeres que se dedicaron en su época a labores domésticas no remuneradas y por tanto llegan a esta etapa desprovistas de los medios requeridos para sobrevivir.

Si se ha de cumplir el plazo demográfico, se impone entonces la necesidad de cambiar la idea que se tiene de la vejez y se hace prioritario reeducar a la sociedad para que ésta pueda asumir con responsabilidad aquella realidad que se avecina. Luego, en esta Constitución social y humanística por excelencia, la tercera edad debe gozar de las garantías que le proporcionen una vida digna. Por esto, el articulado propone que el Estado, la familia y la sociedad protejan y asistan al anciano, le aseguren el respeto de los asociados, le integren a la vida comunitaria y le otorguen los servicios de la seguridad social integral y ayuda alimentaria en caso de indigencia.

La tercera edad no es una enfermedad. No es un concepto abstracto, sino concreto. Tiene problemas específicos, pero también capacidades y recursos de compensación propios tan positivos como los que caracterizan a otras edades. Contrariamente a lo que se piensa, el anciano es capaz de trabajar, de divertirse, de sentir placer y satisfacción y, sobre todo, de pertenecer a una

comunidad y ser útil a ésta. Debe mantenerse en su propio medio social, pues su bienestar comienza en el contexto familiar. La experiencia en países industrializados dice que es perjudicial y poco aconsejable tratar de reunir a las personas mayores en residencias especiales que los aislen de su comunidad. Por el contrario, debe brindárseles la posibilidad de que conserven su autonomía e independencia. Institucionalizarlas puede ocasionarles desórdenes de tipo mental que comprometan su salud integral mientras que un ambiente sano, en el medio en que acostumbran a desenvolverse, contribuye a la prevención de las enfermedades. En Colombia las personas de la tercera edad han expresado en distintas ocasiones su deseo de actuar sobre el propio entorno y de permanecer en su medio social y familiar. Es éste el gran reto de la gerontología. Ha de buscarse, por lo tanto, que la familia cumpla con la función de proteger y socializar al anciano, en colaboración con la solidaridad ciudadana —sistema que ya se emplea en Inglaterra dentro del contexto de la seguridad social—, con el fin de restaurar la capacidad productiva de éste.

Para que la vida del hombre sea digna de comienzo a fin, es perentorio asegurarle a la persona de la tercera edad el derecho a la seguridad y el disfrute del bienestar social que incluyen los de salud, la alimentación adecuada y la vivienda. Se habla aquí de seguridad y bienestar social antes que de cualquier acto de caridad porque la comiseración es nociva para el anciano.

Igualmente se hace énfasis en la salud mental, en los factores psico-sociales y en el medio en que ha de desenvolverse el viejo, puesto que éstos actúan como determinantes del tipo y la calidad del envejecimiento. Se trata, al fin y al cabo, de crear un campo propicio para que el legislador establezca los conductos adecuados para proteger y facilitar al anciano la adaptación al mundo dinámico de hoy; es decir, desarrollar una especie de "ecología de la vejez" que tenga como principal motivo hacer de los mayores personas productivas.

DERECHOS DE LA TERCERA EDAD

Artículo

El Estado, la sociedad y la familia protegen y asisten a las personas que han llegado a la tercera edad, les aseguran el respeto de los asociados, buscan su integración a la vida activa y comunitaria, les garantizan los servicios de la seguridad social integral y subsidio alimentario en caso de indigencia.

Informe - Ponencia

Mecanismos de Participación Democrática**Mecanismos e Instituciones de Protección de los Derechos Fundamentales y Procedimientos de Reforma Constitucional**

Constituyentes:
JAIME ARIAS LOPEZ

DARIO MEJIA AGUDELO
JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO

Informe de la Subcomisión Tercera

A la subcomisión Tercera correspondió el estudio de las propuestas presentadas a la Asamblea Nacional Constituyente sobre tres grandes temas: Los mecanismos de participación democrática, que buscan vincular más directamente al pueblo en la toma de las decisiones políticas; los instrumentos de protección de los derechos fundamentales, cuya finalidad es garantizar el carácter normativo de la Constitución y evitar que sus previsiones se queden como meras declaraciones de principios, y, finalmente, los mecanismos de reforma constitucional, respecto de los cuales, la tendencia es la de ampliar las posibilidades de participación y expresión popular.

A. Participación democrática

La mayoría de los proyectos, por no decir casi todos, solicitan participación. En muchos casos ésta se queda en el mecanismo de elección directa. Así tenemos elección popular de presidente, de gobernadores, de congresistas, de alcaldes, de concejales, de diputados, del procurador, etc.

Otros proyectos no se quedan únicamente en el mecanismo del voto, sino que van más allá, como es el caso de la iniciativa legislativa, tanto a nivel municipal como departamental y nacional.

En sentido amplio y general, algunos proyectos contemplan el ya conocido derecho de petición, desarrollado por el actual artículo 45 de la Constitución Nacional y por el decreto 01 de 1984.

El referéndum y el plebiscito también se presentan en la mayoría de los proyectos estudiados, con diferencias en cuanto a las modalidades y circunstancias de su operación.

El tema de la participación democrática es amplísimo, y tiene que ver con la mayoría de los títulos de la Constitución. Hay participación en el proceso legislativo, en la planeación, en los mecanismos de control, en las modalidades de organización ciudadana. Después de analizar y contrastar distintas propuestas, la subcomisión acogió y decidió plantear a la Comisión los siguientes aspectos:

1. Soberanía Popular

Como soporte conceptual de la democracia participativa hemos considerado necesario consignar que la soberanía se ejerce por el pueblo, directamente, o a través de sus representantes.

La norma que se propone enuncia unos fundamentales mecanismos de participación directa y deja abierta la posibilidad para que el legislador establezca otros, dentro del criterio según el cual es necesario otorgar a los ciudadanos el máximo de oportunidades de decisión en los asuntos que les conciernen.

2. Representación

De manera concordante con el principio anterior, se dispone que las cámaras legislativas representen al pueblo, con la finalidad de que se pueda configurar una más clara modalidad de responsabilidad política de los elegidos, que vaya más allá de la implícitamente contenida en la no reelección.

3. El Voto

Después de un cuidadoso análisis, se decidió adoptar en esta materia la fórmula presentada por el Gobierno sobre el voto como derecho y como deber, delegando en el legislador la posibilidad de hacerlo obligatorio.

También considera importante la subcomisión que se contemple la figura del tarjetón electoral, adicionando, eso sí, a la fórmula del Gobierno, la anotación de que el legislador sólo podría cambiarlo por otro que consagre más o mejores garantías democráticas.

4. Iniciativa legislativa

Como esencial mecanismo de participación, la norma propuesta consagra la iniciativa para proponer proyectos de ley o de reforma constitucional en un porcentaje de los concejales o los diputados del país, o de los ciudadanos que integran el censo electoral, además de las facultades que conservan el Gobierno y el Congreso.

Se pretendió buscar un término medio en cuanto a los requisitos cuantitativos para dicha iniciativa, de tal manera que la misma no se convierta en anárquica, pero

tampoco su ejercicio se dificulte al extremo de hacerla inoperante.

Igualmente, se consideró importante establecer un término para el pronunciamiento del Congreso, y que cuando la iniciativa sea presentada por un número calificado de ciudadanos y sea negada por el Congreso, pueda ser aprobada en consulta popular, siempre y cuando se presente una participación ciudadana mínima de conformidad con el censo electoral.

En el mismo sentido, en condiciones más estrictas y, adicionalmente, con iniciativa expresa de un porcentaje de los congresistas, se consagra la posibilidad de que una ley pueda perder su vigencia por obra de un referéndum popular.

La iniciativa también se extiende a los niveles departamental y municipal, en los cuales dada la proximidad que el elector tiene con los asuntos que habrían de decidirse, este instrumento puede llegar a alcanzar una gran significación, particularmente si la nueva Constitución amplía la autonomía de los entes regionales y locales.

5. Elección popular del Personero

Considera la subcomisión que una garantía esencial de los ciudadanos en el nivel municipal es la elección popular del personero. Sería esta quizá la única manera de conferírle, en el municipio, verdadera entidad y autonomía a este funcionario que debe ser un vocero de los intereses de la comunidad frente a las autoridades y verdadero veedor cívico.

6. Elección de gobernadores

Al discutir el tema y evaluar los pros y los contras de esta innovación, se concluyó que el esquema actual de los departamentos en el régimen jurídico-político colombiano, no es propicio para la consagración de la elección popular de gobernadores. No obstante, se coincidió también en que una reforma sustancial del régimen departamental podría incluir dicho sistema.

6. Derecho de Petición

Uno de los más elementales instrumentos de participación democrática es la posibilidad que tienen las personas de dirigirse a las autoridades y obtener respuesta ade-

cuada a sus pretensiones. Sobre este tema, se acogió el principio contenido en el artículo 45 de la Constitución vigente, pero se dispone que el legislador podrá ampliar el ámbito de su aplicación frente a organizaciones privadas. Esto responde a una necesidad de la vida moderna que ha visto surgir poderosos entes privados, frente a los cuales el particular se encuentra en condiciones de indefensión.

7. Juntas Administradoras

Es necesario generar y perfeccionar los instrumentos para la articulación de los intereses colectivos. Considera la subcomisión que las juntas administradoras locales y regionales cumplen ese propósito, al permitir que personas que por razones de vecindad comparten una serie de necesidades y aspiraciones, actúen de manera organizada para colaborar y vigilar a las autoridades en el cumplimiento de las labores que les conciernen.

Dichas juntas podrán ser creadas a iniciativa de las asambleas y los concejos, con el propósito de que su encuadramiento institucional otorgue mayor poder vinculante a sus decisiones, pero para mantener su carácter comunitario y no político, se dispone que ni los diputados ni los concejales podrán pertenecer a ellas.

8. Acción de Prioridad

El artículo propuesto podría considerarse como la base en la pirámide de la planeación concertada. Se pretende que las juntas administradoras locales y regionales puedan plantear, de manera institucionalizada, sus necesidades ante las entidades de ejecución presupuestal. Sería éste un mecanismo que, entre otras cosas, permitiría canalizar los recursos que ahora distribuyen discrecionalmente los congresistas a través de los llamados auxilios parlamentarios, para la atención de obras y servicios que por su pequeña dimensión pasan desapercibidos en las instancias centrales de decisión. También se lograría dar voz a las comunidades ante esos organismos centrales, para que se definan en los países y presupuestos las prioridades de inversión.

Se trata de dar fuerza decisoria y vinculante a las actividades de la comunidad organizada. Por tal razón, se exige que la autoridad respectiva conteste dentro de un término perentorio. Para garantizar la seriedad de la respuesta, se dispone que las solicitudes de prioridad aceptadas se deben incluir en todo plan de desarrollo y en todo presupuesto anual.

9. Revocatoria del mandato

En la subcomisión existe el acuerdo acerca de que dentro de los mecanismos de participación, deben quedar consignados unos instrumentos de sanción política que vayan más allá de la mera posibilidad de la no reelección. Uno de ellos es la revocatoria del mandato.

No obstante que hubo coincidencia en cuanto a las bondades de la figura en abstracto, no se llegó a una fórmula que permitiera superar los problemas prácticos y de principio que se ven implicados en su aplicación. En particular, se expresó el temor por la interferencia que se podría presentar entre los partidos, con especial

riesgo para los sectores minoritarios. Se plantearon varias alternativas buscando armonizar la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad política del funcionario frente a sus electores, con el carácter secreto, universal y eminentemente democrático del voto, pero sin llegar a obtener un consenso sobre el particular.

10. Otros mecanismos de participación

La subcomisión también consideró otros mecanismos de participación directa, contenidos en distintas propuestas y proyectos, y en principio concluyó que su tratamiento competía más bien a distintas comisiones, como las de Justicia o de Gobierno y Congreso. Así, por ejemplo, se omite un tratamiento completo de los funcionarios que se considera deben ser elegidos popularmente, entre los cuales figuran en algunos casos los jueces municipales y los jueces de paz. En otros casos, el tema debe tratarse junto con la definición de los derechos. Tal es la situación de la fundamental garantía para la participación democrática, contenida en el principio sobre los derechos a la información y a la réplica.

B. Mecanismos de Protección de los Derechos Fundamentales

En Colombia, los instrumentos de control de constitucionalidad, legalidad y protección de los derechos han tenido variados desarrollos, tanto constitucionales como legales y jurisprudenciales. Hoy, nuevos criterios exigen avanzar en estas materias para que el Estado asuma más decididamente no solo la protección, sino también la promoción de los derechos que la Constitución consagra en beneficio de los particulares.

En este orden de ideas, la subcomisión avocó el estudio de los siguientes temas:

1. La Buena Fe

Proponemos que en la Constitución se consagre expresamente el principio de la buena fe, con dos precisiones:

Primero, se hace explícita su aplicación en Derecho Administrativo, y, en general, respecto de las actividades del Estado. El particular no puede quedar desamparado frente a actuaciones de funcionarios que sin violar directamente norma alguna si obran maliciosa o indolentemente.

En segundo lugar, la norma, con carácter imperativo, establece una presunción que debe constituir garantía esencial del ciudadano y que pese a ser de la esencia del Derecho, ha sido, en la práctica, invertida en Colombia.

2. Reglamentos de los derechos

Con frecuencia, los derechos que la Constitución consagra en beneficio de los particulares no pueden hacerse efectivos debido a los requisitos y trabas que se inventan los funcionarios en las distintas dependencias oficiales. La excesiva tramitología no es solamente una amenaza para la aplicabilidad de las garantías constitucionales, sino que se ha convertido, también, en una de las principales fuentes de corrupción administrativa. El funcio-

nario, abusando de su situación de poder y de las condiciones de necesidad del particular, puede exigir prestaciones especiales para el cumplimiento de sus obligaciones.

Por las razones anotadas, considera la subcomisión que la norma que se comenta contiene un importante mecanismo de protección, orientado a evitar que la aplicación de los derechos quede supeditada al querer arbitrario y con frecuencia abusivo de los funcionarios.

3. Acción pública de inconstitucionalidad y control automático de constitucionalidad

Sobre este particular, la subcomisión consideró que el debate debe plantearse en el capítulo de la Jurisdicción Constitucional, cuyo estudio adelanta la Comisión Cuarta. Sin embargo, sin entrar a terciar en la discusión sobre Corte Suprema de Justicia o Corte Constitucional, considera la subcomisión que cualquiera que sea la modalidad que se adopte, deben mantenerse las actuales acciones, excepciones y controles previstos en los artículos 214 y 216 de la Constitución, sin someterlos a recortes de ninguna clase, excepto, quizá, por el señalamiento de un término para la impugnación de normas debido a fallas de procedimiento en su formación.

4. Aplicación preferencial de las normas jurídicas de superior jerarquía

La subcomisión ha considerado necesario ampliar el principio de aplicación preferencial de la Constitución, para disponer que toda autoridad pública, judicial o administrativa, deberá dar prelación a las disposiciones de superior jerarquía. Es claro que cuando se presente un conflicto de normas, el funcionario que conoce del asunto no puede declarar la inexecutable o la nulidad de las normas que estima contrarias al ordenamiento jurídico, pero sí puede decidir, de oficio o a solicitud de parte, aplicar de preferencia la de mayor jerarquía.

5. Otras acciones judiciales, recursos administrativos y mecanismos adicionales

Se ha estimado que la norma constitucional no agota, ni puede agotar, los instrumentos de protección, razón por la cual, como una garantía fundamental para los asociados, se otorga una competencia general para que el legislador establezca otras acciones, recursos y mecanismos adicionales para la defensa del orden jurídico y de los particulares. Este mandato constitucional no hace sino reconocer la dinámica legislativa que entre nosotros ha desarrollado un muy elaborado sistema de defensa de la legalidad, al paso que permite que frente a nuevas situaciones se diseñen nuevos instrumentos.

Para la defensa de los intereses colectivos se consideró conveniente establecer un mandamiento expreso, de modo que respecto de algunos de ellos que revisten particular importancia se consagren acciones populares, al alcance de cualquier persona. Se planteó en la sub-comisión que para darle mayor vigor a la garantía, la

norma podría redactarse de tal manera que en lugar de un mandato para el legislador, se consagrara un verdadero derecho ciudadano, que a falta de norma que lo reglamentamente pudiera hacerse efectivo con base en la Constitución.

6. La suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.

Se propone ampliar la figura de la suspensión provisional, para hacerla extensiva a todos los actos administrativos que sean susceptibles de impugnarse por la vía contencioso administrativa, sin importar que se trate de actos definitivos, de trámite o de ejecución. Se propone que este artículo quede incluido en el capítulo de protección de los derechos particulares, porque la figura de la suspensión provisional debe interpretarse ante todo como una herramienta para la defensa de los asociados, frente a los efectos de actos que contrarían el ordenamiento jurídico. Eventualmente el acto será declarado nulo, pero deben evitarse desde el principio sus consecuencias dañosas.

7. La responsabilidad de las autoridades públicas y del Estado

En la actualidad, nuestra Constitución no consagra de manera expresa la responsabilidad patrimonial del Estado; ella ha sido deducida por la jurisprudencia. La norma que se propone contiene un régimen integral de responsabilidad de las autoridades y del Estado, de manera tal que no solamente se incluye la penal y disciplinaria de la autoridad que quebrante la ley, sino también la solidaria de ésta y el Estado frente a los daños que ocasionen con su actividad u omisión.

La consagración constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado se fundamenta en los criterios de la antijudicialidad del daño y la imputabilidad. De conformidad con el primero, se amplía el ámbito de la responsabilidad que la jurisprudencia ha derivado de la noción de falla en el servicio público, para dar cabida a nuevos tipos de responsabilidad, como la que se ha denominado responsabilidad por daño especial. La imputabilidad, por su parte, se refiere a la circunstancia de que no basta con la relación de causalidad material entre el daño y el agente que lo produce, sino que, además, para que surja la responsabilidad del Estado, dicho daño le debe ser jurídicamente atribuible.

Se ha considerado, también, que la sanción por el incumplimiento del deber es un importante mecanismo de protección para los asociados, quienes están facultados para pedir la aplicación de las responsabilidades correspondientes y obtener una reparación frente a los perjuicios que se les haya causado.

8. Acción de ejecución y cumplimiento.

Consideró la subcomisión que, como esencial mecanismo de protección de los derechos, el particular debe tener la posibilidad de exigir de las autoridades el cumplimiento del deber omitido. El artículo propuesto consagra de manera amplia esta facultad en cabeza de toda persona y otorga a la jurisdicción contencioso administrativa

la potestad para que ordene a la autoridad respectiva, la ejecución o el cumplimiento de las normas y disposiciones que rigen su acción.

Es claro que el desacato a esta orden judicial estaría sujeto al régimen general de responsabilidad de las autoridades públicas.

9. La acción de tutela.

Con el nombre de derecho o recurso de amparo, numerosos proyectos contemplan la creación de un nuevo mecanismo para la protección de los derechos constitucionales. Sin embargo, la subcomisión considera que en derecho comparado, el nombre de amparo es genérico y se aplica a todos los mecanismos de protección de los derechos constitucionales. Así la expresión cobija el recurso de *habeas corpus*, la excepción de inconstitucionalidad, las acciones administrativas de nulidad y reparación, etcétera. Para evitar equívocos y erróneas referencias interpretativas a otras legislaciones, la subcomisión ha preferido hablar de acción o derecho de tutela para conformar una figura específica para el caso colombiano, que complementa y perfecciona nuestro modelo de control de constitucionalidad, legalidad y defensa de los derechos.

Así concebida, la tutela se presenta como un instrumento de naturaleza subsidiaria y residual. Sólo procede en ausencia de otros mecanismos adecuados de defensa, con la finalidad de otorgar protección inmediata a los derechos constitucionales fundamentales, cuando sean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de una autoridad pública.

Se consideró necesario consignar en la norma constitucional los poderes de los que queda revestido el juez, puesto que se trata de una figura novedosa dentro de nuestra práctica jurídica.

Igualmente, se pensó que la decisión del juez, aunque de cumplimiento inmediato, debe ser susceptible de algún recurso y con la finalidad de unificar la jurisprudencia constitucional, se dispone que en todo caso el fallo debe remitirse a (la Corte Constitucional), la cual tendrá la facultad de revisarlo.

Finalmente, la acción de tutela también puede ejercerse frente a particulares en ciertas y determinadas circunstancias, extensión que se justifica o por la naturaleza de la función que desempeñan, o por la entidad de los asuntos involucrados, o por la situación de indefensión en que pueda encontrarse el afectado.

El artículo podría complementarse haciendo expresa su no aplicación en asuntos relacionados con la libertad personal, en cuanto que el recurso de *habeas corpus* se plantee como una institución autónoma.

9. La defensoría de los derechos humanos

No hubo acuerdo en la subcomisión sobre la creación de la figura del Defensor de los Derechos Humanos. En principio, y pese a reconocerse la novedosa naturaleza de la función, se consideró que la misma debe encuadrarse dentro de la Procuraduría

General de la Nación. En este sentido hubo consenso sobre el listado de funciones que configuran la institución y que deben consagrarse, sin importar cuál sea finalmente la entidad encargada de cumplirlas. Se anotó, eso sí, que en la medida en que se cree la Fiscalía General de la Nación, sería tanto más importante concentrar las funciones de defensa de los derechos humanos en la Procuraduría.

Finalmente, no hubo tampoco acuerdo sobre la manera de designar a la cabeza del Ministerio Público. Se plantearon dos alternativas, las dos orientadas a garantizar para este funcionario el máximo de independencia y autonomía: la elección popular y su designación por el Senado, de terna enviada por el presidente de la República, quien la elaboraría de lista enviada por el Consejo Superior de la Magistratura, o por quien haga sus veces.

10. Otros mecanismos de protección

Hay ciertos mecanismos adicionales de protección cuya consideración se omite, puesto que ellos constituyen una garantía autónoma de ciertos derechos sustanciales a los que siempre deben acompañar. Tal es el caso, por ejemplo, del *habeas corpus*.

Por otra parte, se sugiere no acoger como parte del sistema de instrumentos de protección, los principios de aplicación directa e interpretación de las normas sobre derechos constitucionales que traen algunos proyectos, por considerar que ese tipo de valoraciones corresponde más bien al legislador, a los jueces ordinarios y, finalmente, a la jurisdicción constitucional.

Finalmente, hubo ciertos temas que se debatieron en la sub-comisión, pero sin arribar a una conclusión definitiva. Tal el caso de la ratificación popular de los tratados públicos en ciertos y determinados casos.

C. Pedagogía Constitucional

Considera la subcomisión de la mayor importancia que se divulgue a todos los niveles el contenido de la Constitución. La vigencia de sus instituciones y el vigor de sus preceptos dependen, más que de los instrumentos de coacción, de la vinculación afectiva que cada uno de los asociados tenga con ese acuerdo fundamental que sienta las bases para la armónica convivencia.

Se consideró también esencial que los miembros de la fuerza pública, en cuanto que tienen el monopolio de las armas y están encargados de la defensa del orden jurídico, sean instruidos de la manera más completa posible sobre su contenido y extensión.

D. Reforma a la Constitución

Sobre este particular hubo un claro consenso en el seno de la subcomisión, en el sentido de considerar que es necesario complementar el mecanismo previsto en el actual artículo 218 de la Constitución, con otras disposiciones que permitan mayor participación democrática en el procedimiento de reformas a la Carta.

Se quiso buscar un equilibrio entre la necesaria permanencia que deben tener las

normas constitucionales, y la importancia de permitir los ajustes que respondan a las condiciones cambiantes de los tiempos.

Sobre la base de este acuerdo fundamental, se decidió acoger en sus lineamientos técnicos el proyecto presentado por el Gobierno.

Se establece la posibilidad de reformar la Constitución, por el Congreso, mediante el mecanismo de actos legislativos hoy vigente, con algunas precisiones: por Asamblea Constituyente elegida popularmente y, sin consenso en la subcomisión, por Referéndum como figura independiente.

En cuanto al primer mecanismo, se dispone que las reformas así realizadas sólo podrán ser impugnadas por vicios de forma, pero como especial garantía para los asociados se establece la necesidad de ratificación popular cuando se afecten los principios esenciales de la Constitución.

Para la Asamblea Constituyente, se prevé que en el acto de convocatoria debe delimitarse claramente su conformación, período y competencia.

Finalmente, no hubo acuerdo sobre la modalidad, contemplada en la iniciativa del Gobierno, del referéndum constitucional. Se consideró, por un lado, que ella planteaba un nocivo conflicto entre democracia directa y representativa, otorgando un inconveniente poder de decisión al presidente de la República. El presidente quedaría facultado para sustraer de la competencia del Congreso temas sobre los cuales, valiéndose de los recursos a su disposición, podría conseguir una decisión más de su agrado mediante consulta popular. Por el otro lado, se presentaron dos argumentos: Primero, la celeridad que se podría dar al proceso de reforma al suprimirse en estos casos la necesidad de la segunda legislatura. Segundo, se destacó la importancia que, para un presidente que enfrente a un Congreso hostil, tendría la posibilidad de someter a referéndum una reforma que amenace con frustrar su acción de gobierno.

Por último, estimó la subcomisión que debe fijarse un período de intangibilidad para la nueva Constitución, con el propósito de permitir que se aclimaten las instituciones por ella consagradas. Se pensó en el término de ocho años, porque ello permitiría un margen de cinco años desde el momento en que, vencidos los períodos de los actuales entes públicos, entrasen a operar los nuevos que aquí se consagran.

NOTA: En el articulado propuesto, se ha encerrado entre corchetes aquellos aspectos sobre los cuales no hubo pleno acuerdo en la subcomisión, o cuya definición está supeditada a aquello que finalmente se decida en materias conexas que son competencia de otras comisiones.

ARTICULOS CONSTITUCIONALES SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION DEMOCRATICA

Ponencia Subcomisión Tercera

1.- Soberanía

Artículo.- El pueblo, directamente o por

medio de sus representantes, ejerce la soberanía.

Son mecanismos directos de participación: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley podrá establecer otros adicionales.

2. Representación

Artículo.- Los individuos de una y otra Cámara representan al pueblo, y deberán votar consultando la justicia y el bien común.

3. El Voto

Artículo.- El voto es un derecho y un deber ciudadanos. La ley podrá establecer el voto obligatorio y señalar los casos de excepción al cumplimiento de esa obligación.

El elegido es responsable políticamente frente a la sociedad y frente a sus electores, del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

Parágrafo transitorio.- Mientras la ley no establezca otro procedimiento, que otorgue más y mejores garantías, en todas las elecciones los ciudadanos votarán con tarjetas electorales las cuales contendrán a lo menos la identificación de los partidos o movimientos reconocidos y, en caso de elección uninominal, los nombres de los candidatos. Las tarjetas serán elaboradas y distribuidas a los electores por conducto de la organización electoral.

3. Iniciativa Legislativa

Artículo.- Un veinte por ciento de los concejales del país o un veinte por ciento de los diputados del país o un número de ciudadanos no menor al uno por ciento del censo electoral, podrán presentar ante el Congreso proyectos de ley o de reforma constitucional. Si el proyecto en cuestión hubiere sido presentado por un número de ciudadanos superior al cinco por ciento del censo electoral y no fuere acogido favorablemente por el Congreso, será sometido a consulta popular y se entenderá adoptado si es aprobado por la mayoría de los votantes, siempre y cuando hubieren participado en la votación por lo menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral. En estos casos el Gobierno deberá convocar la consulta para decidir sobre lo pertinente dentro de los seis meses siguientes.

Artículo.- El treinta por ciento de los concejales del país o el treinta por ciento de los diputados del país o el cuarenta por ciento de los congresistas o un número no menor del cinco por ciento de los ciudadanos que conforman el censo electoral, podrá solicitar que una ley se someta al referéndum del pueblo. Es estos casos el Gobierno deberá convocarlo para decidir sobre lo pertinente dentro de los seis meses siguientes.

La decisión se tomará por la mayoría de votos, siempre y cuando hubieren participado en la votación, por lo menos, la cuarta parte de ciudadanos inscritos en el censo electoral.

4. Elección de Personero Municipal

Artículo.- En cada municipio existirá un Personero, elegido por voto popular. Su período y calidades serán señalados por la ley. Tal funcionario cumplirá labores de veedor, tanto en lo fiscal como en lo político, y en todo caso defenderá los derechos de los habitantes del municipio respectivo.

5. Elección Popular de Gobernadores

Artículo.- Los Gobernadores de los departamentos serán elegidos por voto popular.

6. Derecho de Petición

Artículo.- Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades públicas por motivos de interés general o particular, y obtener pronta resolución.

El legislador podrán reglamentar el ejercicio del derecho de petición ante organizaciones privadas, para garantizar los derechos fundamentales.

7. Juntas Administradoras Locales y Regionales

Artículo.- Los Concejos municipales podrán crear juntas administradoras locales para sectores del territorio municipal, las cuales ejercerán funciones de veeduría cívica, coordinación, vigilancia y ejecución de los planes y programas de desarrollo sectorial, obras públicas y prestación de los servicios públicos. Ellas formularán, así mismo, propuestas ante las instituciones nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de dichos planes, a fin de que estos tengan en cuenta las necesidades y las políticas de desarrollo requeridas por las regiones. Los concejales tienen prohibición absoluta de pertenecer a ellas.

Artículo.- Las Asambleas Departamentales podrán crear Juntas Administradoras Regionales para sectores del territorio departamental, en las mismas condiciones y con las mismas funciones señaladas en el artículo anterior. Los diputados tienen prohibición absoluta de pertenecer a ellas.

8. Acción de Prioridad ante el Gobierno.

Artículo.- Las Juntas Administradoras Locales y Regionales podrán acudir ante cualquier autoridad del orden nacional, departamental o municipal que tenga como atribución ejecutar gastos públicos, realizar obras o prestar servicios, para solicitar prioridad en la realización de aquellas o en la prestación de éstas. Tal solicitud deberá ser motivada, con demostración de la urgencia y el carácter social o público de tales obras o servicios.

La autoridad respectiva contará con un plazo de treinta días para resolver la solicitud presentada, mediante acto administrativo que debe ser motivado. El incumplimiento de este término es causal de mala conducta que puede llevar a la aplicación de las sanciones previstas en esta Constitución y en la ley.

Parágrafo.- En todo presupuesto anual y en todo plan de desarrollo, se deben incluir

las partidas y acoger las solicitudes de prioridad ya aceptadas.

ARTICULOS CONSTITUCIONALES SOBRE MECANISMOS DE PROTECCION DEL ORDEN JURIDICO Y DE LOS PARTICULARES

Ponencia Subcomisión Tercera

1. La buena fe.

Artículo. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe. Ella se presumirá en todas las actuaciones que aquellos adelanten ante éstas. No obstante, la ley determinará los modos de desvirtuar dicha presunción, los eventos en los cuales se perderá el beneficio de la misma y las sanciones a que haya lugar.

2. Reglamentación de derechos.

Artículo. Cuando un derecho o una actividad hubieran sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio. El reglamento podrá exigir el otorgamiento de cauciones que garanticen su cumplimiento.

La presente disposición no será aplicable a los casos en los que estén comprometidos la seguridad, la salud o el medio ambiente.

3. La acción pública de inconstitucionalidad y los controles automáticos de constitucionalidad. (*)

4. La aplicación preferencial de las normas jurídicas de superior jerarquía.

Artículo. En todo caso de incompatibilidad de la Constitución con la Ley, el decreto, la ordenanza, el acuerdo o cualquier otro acto administrativo, o de estos entre sí, las autoridades públicas aplicarán de preferencia las disposiciones de superior jerarquía.

5. Otras acciones judiciales, recursos administrativos y mecanismos adicionales.

Artículo. La ley establecerá las demás acciones judiciales, los recursos administrativos y los mecanismos adicionales que sean necesarios para garantizar que los particulares puedan propugnar por la integridad del orden jurídico y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, en frente de la acción o la omisión de las autoridades públicas.

(También establecerá la ley las acciones judiciales que sean necesarias para garantizar la protección de los intereses colectivos vinculados al patrimonio público, a la seguridad y la salubridad públicas, al medio ambiente, al espacio público, a la moralidad de las autoridades públicas y al patrimonio histórico y cultural de la nación).

6. La suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.

Artículo. La jurisdicción contencioso administrativa podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los re-

quisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos definitivos, de trámite o de ejecución, que sean susceptibles de impugnarse por vía judicial.

7. La responsabilidad de las autoridades públicas y del Estado.

Artículo. Las autoridades públicas serán responsables por infracción de la Constitución y de las leyes y por extralimitación u omisión en el ejercicio de sus funciones.

Cualquier persona podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las correspondientes sanciones penales o disciplinarias.

El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. La demanda podrá dirigirse indistintamente, contra el Estado, la autoridad pública o uno y otra.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños que haya sido consecuencia de la conducta culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

Artículo. En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta.

Los militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición. Respecto de ellos la responsabilidad recaerá únicamente en el superior que da la orden.

8. Acción de ejecución y cumplimiento.

Artículo. Toda persona podrá acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa, para hacer efectivos la ejecución y el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

8. El derecho de tutela.

Artículo. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar de los jueces, en todo momento y lugar, por sí misma o por quien la represente, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, sean ellos individuales o colectivos, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel frente a quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que siempre deberá cumplirse de manera inmediata, podrá impugnarse ante el juez competente, y en todo caso se remitirá por el juez a la (Corte Constitucional), la cual podrá revisarlo en plazo muy breve que señalará la ley.

Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa de carácter judicial o administrativo, salvo que ella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable mientras puede acudirse al ejercicio de aquel, y se tramitará, de modo preferente, mediante un procedimiento

sumario que garantice su eficacia y prontitud. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la fecha de la solicitud de tutela y la de su decisión.

Esta acción no procederá en relación con situaciones consumadas o irreversibles, o sobre las cuales se haya producido una decisión con fuerza de cosa juzgada.

También habrá acción de tutela, en las mismas condiciones y con las mismas limitaciones, contra los particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo o frente a los cuales el solicitante se halle en situación de subordinación o indefensión.

9. La defensoría de los derechos humanos. (*)

(*) No obstante considerarse que la figura de la defensoría de los derechos humanos y de las de acción pública y el control automático de inconstitucionalidad son también fundamentales mecanismos de protección de los particulares en frente del Estado y de las autoridades públicas, estimamos que los respectivos artículos constitucionales no deben formar parte de este capítulo, puesto que corresponden, más bien, a los relativos al Ministerio Público y a la guarda de la integridad de la Constitución. En relación con el primer aspecto, dado lo novedoso de la institución, se ha estimado conveniente elaborar, en todo caso, para su inclusión en el capítulo correspondiente, un esquema de articulado que recoge los planteamientos contenidos en los proyectos y propuestas que, sobre dicho particular, se le enviaron a la Comisión Primera.

ARTICULOS CONSTITUCIONALES SOBRE DEFENSORIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Ponencia Subcomisión Tercera

Artículo. Para la defensa y promoción de los derechos humanos el Procurador General de la Nación cumplirá con las siguientes funciones especiales:

1. Promover ante las autoridades competentes las acciones tendientes a lograr la eficaz protección de los derechos y garantías consagrados por la Constitución y las leyes, lo mismo que poner en su conocimiento los hechos que a su juicio impliquen situaciones irregulares a fin de que sean tomadas las medidas pertinentes.

2. Pronunciarse sobre las quejas que reciba respecto de presuntas violaciones de los derechos humanos, lo mismo que de las garantías sociales, cometidas por empleados oficiales o por miembros de las fuerzas armadas o de seguridad, establecer su veracidad y darles el curso legal correspondiente.

3. Velar por la efectividad del derecho de defensa y el debido proceso en los trámites judiciales y administrativos.

4. Interponer, a solicitud del interesado, acción de amparo ante los jueces y tribunales, sin perjuicio de que aquél pueda hacerlo personalmente.

5. Manejar la defensoría pública, en favor de pobres y desvalidos, la cual se organizará como un servicio remunerado y se prestará en la forma que establezca la ley.

6. Apremiar públicamente al Congreso para que expida las disposiciones necesa-

rias que aseguren la efectividad de los derechos humanos.

7. Intervenir ante el Congreso y la Corte Suprema de Justicia en la discusión y tramitación de los tratados y leyes que versen sobre derechos humanos.

8. Rendir anualmente un informe al Congreso sobre el desempeño de sus funciones.

9. Elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos que a su juicio requieran pronta atención.

10. Las demás que le señale la ley.

Artículo.- Para cabal cumplimiento de sus funciones como defensor de los derechos humanos, el procurador general de la Nación tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1. Exigir la información que considere necesaria para el cumplimiento de sus funciones, sin que se le pueda oponer reserva alguna.

2. Practicar, sin previo aviso, visitas a los despachos oficiales para inspeccionar y allegar pruebas en investigaciones motivadas por la presunta violación de los derechos humanos.

ARTICULOS CONSTITUCIONALES SOBRE REFORMAS A LA CONSTITUCION

Ponencia Subcomisión Tercera

Artículo.- La Constitución podrá ser reformada por Asamblea Constituyente, por el Congreso o mediante Referéndum.

Asamblea Constituyente

Artículo.- La conveniencia de convocar una Asamblea Constituyente para reformar total o parcialmente la Constitución, será consultada mediante ley al pueblo en cualquiera de las elecciones. En la ley, que deberá ser aprobada por la mayoría de los miembros de cada Cámara, se establecerá claramente la pregunta que será sometida a consideración de los electores para definir su voluntad sobre el número de integrantes de la Asamblea, —que no será inferior al equivalente del cincuenta por ciento de los integrantes del Congreso de la República—, su competencia general y su periodo.

Cuando la convocatoria a la Asamblea Constituyente provenga de una iniciativa legislativa presentada directamente por el pueblo y aprobada por éste en consulta, en los términos del Artículo— (Sobre iniciativa legislativa), no será necesaria la consulta popular de que trata el inciso anterior.

Si la consulta fuere favorable, el presidente podrá convocarla. Sin embargo, la convocatoria será obligatoria cuando una tercera parte de los integrantes del censo

electoral la hubiere considerado conveniente. Conjuntamente con la elección de delegatarios, se podrán someter a Referéndum decisiones relacionadas con la Asamblea y, en todo caso, las razones por las cuales sus actos podrán ser declarados institucionales.

Si se efectuare la convocatoria, la Asamblea Constituyente será elegida popularmente. La elección se hará por circunscripción nacional, mediante el sistema de cociente electoral y mayores residuos.

La Asamblea adoptará autónomamente su reglamento, con sujeción a principios democráticos.

La convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente suspende, durante el periodo de sus sesiones, la atribución que tiene el Congreso para reformar la Constitución Política, sin perjuicio de sus demás atribuciones.

Parágrafo.- La ley que hiciere la consulta popular o el acto de convocatoria de la Asamblea sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este artículo.

Actos legislativos

Artículo:

1. Diez miembros del Congreso; el Gobierno Nacional; veinte por ciento de los concejales o veinte por ciento de los diputados del país, o un número de ciudadanos no menor al uno por ciento del censo electoral vigente, podrán presentar proyectos de Acto Legislativo reformativos de la Constitución.

2. Los Actos Legislativos serán aprobados por el Congreso de la República en dos periodos legislativos ordinarios consecutivos. La aprobación en el primer periodo requerirá de la mayoría de los asistentes y en el segundo de la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Después del primer periodo el Acto Legislativo aprobado deberá ser publicado en el Diario Oficial.

3. En el segundo periodo de sesiones podrán negarse o modificarse disposiciones que hubieren sido aprobadas en el primero y sólo serán admisibles iniciativas que hayan sido previamente presentadas en éste.

4. Las reformas que se refieran a los principios fundamentales, a los derechos, deberes, garantías y mecanismos de protección y de participación popular que consagra esta Constitución, así como las relacionadas con las formas de organización del Estado y su régimen político, serán sometidas a ratificación popular cuando así lo soliciten, dentro de los seis meses siguientes a su promulgación, un número

de ciudadanos equivalente por lo menos a uno por ciento del censo electoral. Una reforma dejará de regir si fuere rechazada por la mayoría de los votantes, siempre y cuando hubiere participado en la votación al menos la cuarta parte de los ciudadanos que integren el censo electoral. La Ley orgánica del Referéndum regulará el procedimiento correspondiente.

Parágrafo.- Los Actos Legislativos sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este artículo. La acción pública contra un Acto Legislativo sólo procederá dentro del año siguiente a la fecha de su expedición definitiva.

(Referéndum)

Artículo:

(El pueblo podrá reformar la Constitución cuando un proyecto de Acto Legislativo debidamente aprobado en un periodo legislativo sea sometido a Referéndum convocado por el Presidente de la República. El Referéndum sólo podrá ser convocado cuando éste así lo hubiere anunciado a las Cámaras antes de la aprobación del proyecto.

Se entenderá que el proyecto de Acto Legislativo ha sido adoptado cuando obtenga la votación favorable de la mayoría de los sufragantes, siempre que hubiere participado en la votación a lo menos la cuarta parte de los ciudadanos que integran el censo electoral.

Parágrafo.- La convocatoria de Referéndum y el Acto Legislativo adoptado, solo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este artículo).

Disposición transitoria

Artículo.- Esta Constitución no podrá ser reformada dentro de los ocho años siguientes a la fecha en que entre a regir.

ARTICULO CONSTITUCIONAL SOBRE PEDAGOGIA DE LA CONSTITUCION

Ponencia Subcomisión Tercera

Artículo.- Es deber del Estado divulgar y explicar en forma permanente, a través de los medios de comunicación social, el contenido y alcance de esta Constitución.

La divulgación de los derechos, garantías, libertades, deberes y mecanismos de participación aquí consagrados, será materia obligatoria en los programas educativos hasta undécimo nivel.

La formación de los miembros de la fuerza pública promoverá los valores del civismo, la democracia y los derechos humanos.

Ponencia sobre Conformación del Legislativo Congreso Unicameral

Presentada por:

**ALVARO ECHEVERRI URUBURU
y ROSEMBERG PABON PABON**

INTRODUCCION

La moderna historia de las *Cámaras Únicas* ("Monocameralismo") está ligada a las grandes convulsiones sociales ocurridas en la Francia del siglo XVIII, a raíz de uno de los acontecimientos de mayor trascendencia en la historia de la humanidad: la primera Revolución Francesa de 1789.

Las enormes transformaciones políticas y sociales jalonadas por la gran eclosión revolucionaria francesa se realizaron a través de *cuerpos constituyentes y legislativos* organizados bajo el sistema de *Cámara Única*.

El estado demo-Liberal de mediados del Siglo XIX, aquejado ya de la "conservativización" que suele suceder a los ímpetus, renovadores —y cuyo mejor exponente fue Burke en Inglaterra, pero de tan vasta influencia en el pensamiento político europeo—, recogiendo la experiencia de los llamados "excesos de la Revolución Francesa", rediseñó el órgano legislativo apelando en su conformación al establecimiento de una doble instancia de legislación, mediante la cual, una segunda Cámara, revestida de los atributos de la serenidad y de una superior calidad reflexiva, sometía a revisión definitiva los actos de la Cámara más joven e impetuosa.

El dinamismo y equilibrio a la vez del sistema político así concebido, nacía de la dialéctica de "Impulso y Freno", cada uno de los cuales quedaba a cargo de cuerpos distintos de la Institución Parlamentaria.

La Cámara alta a la cual se atribuía la función morigeradora, tenía su fuente de inspiración tanto en la Cámara nobiliaria de los Lores del parlamentarismo británico, como en la prestancia que para 1825 adquiría el Senado americano —prestancia, entre otras cosas, no prevista por los "padres fundadores" de la Constitución de Filadelfia.

La evolución posterior de los sistemas políticos europeos que comportó en la mayoría de ellos, la designación igualitaria y popular de ambas Cámaras, lo mismo que la supresión, en otros, de la facultad del "voto suspensivo" de la Cámara alta con respecto a las decisiones de la Cámara baja, ha conducido a lo que muchos autores han denominado "la crisis del bicameralismo", como consecuencia, o bien de la permanencia de una Corporación con escasas atribuciones y por lo mismo sin

ninguna justificación de existencia, o bien de la *duplicación* innecesaria del trabajo legislativo en la medida en que las dos Cámaras se ocupan casi de iguales asuntos y a través de procedimientos idénticos o similares.

El constitucionalismo colombiano, una de cuyas características sobresalientes ha sido la del "trasplante acrítico" de las instituciones políticas extranjeras, acogió sin mayor fundamento el bicameralismo de tipo americano casi desde los orígenes mismos de la República.

Hace casi cincuenta años que se oyen voces en nuestro medio académico que se pronuncian contra una recepción institucional que carece de cualquier tipo de justificación. Ni histórica —como ocurre con las segundas Cámaras nobiliarias— ni por razón de la organización territorial del Estado-Nación —pues solamente en los sistemas de tipo federal o confederal la existencia de la doble Cámara se encuentra plenamente legitimada.

Pero el punto es ahora de más alto calado si se quiere. *La reforma política*, que parece ser en mayor o menor medida la nota característica de casi todas las democracias latinoamericanas, ha colocado el énfasis no sólo en los aspectos de la *redistribución del poder político* a nivel de la sociedad global —lo que podríamos denominar "democratización de la democracia"— sino en la búsqueda de modelos estatales altamente eficientes en términos de *rentabilidad política*. Vale decir, no sólo se trata de garantizar a los sistemas políticos su inserción en los procesos de legitimación ciudadana —afectados por prácticas autoritarias y excluyentes— sino en la *legitimidad del rendimiento institucional*: un Estado donde se legisle eficientemente de acuerdo con las demandas y necesidades de la sociedad, se administren con *eficiencia* bienes y servicios indispensables para la existencia y desarrollo de la misma y se resuelvan sus conflictos y disensos en forma oportuna a través de procedimientos judiciales *eficaces*.

En la perspectiva del rendimiento institucional la pregunta que resulta pertinente es la de si el proceso legislativo, por la vía del bicameralismo, no resulta infuncional a los propósitos de una *mejor capacidad de decisión* y de *rendimiento del sistema político* del cual depende, a la vez, el rendimiento económico y social de la vida social en su conjunto.

I. EL PROCESO HISTORICO

Las aprehensiones que suscitaron las *Cámaras Únicas* en los primeros tiempos del Estado demo-Liberal, no eran infundadas para los defensores del orden establecido, como quiera que ellas cumplieron la más ingente de las empresas al derribar los basamentos del "antiguo régimen" de privilegios nobiliarios, al tiempo que su fecunda obra legislativa permitía rediseñar el Estado y la sociedad del futuro, la moderna sociedad industrial.

La Primera Asamblea Nacional Constituyente Francesa de 1789, conformada en *un solo cuerpo* que integraba a los célebres "tres Estados" de la sociedad de entonces, prefiguraba la realización del *principio liberal de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley*. A ella se deben los famosos decretos de agosto, expedidos al impulso de la marejada revolucionaria que había tomado la fortaleza de La Bastilla —símbolo del despotismo monárquico—, mediante los cuales fueron abolidos los derechos feudales basados en la tierra (supresión de prestaciones personales, la igualdad de cargos y puniciones, el libre acceso de todos los ciudadanos a los puestos públicos y la supresión de los diezmos eclesiásticos).

"La Asamblea quiso hacer preceder la Constitución que se preparaba de una declaración hecha 'para todos los hombres, para todos los tiempos y para todos los países', la célebre 'Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano', adoptada por la Constituyente el 26 de agosto de 1789". Por primera vez en la historia universal los derechos civiles y políticos reconocidos se entendían como inherentes al hombre por el sólo hecho de serlo. No eran ya el "bill of rights" del derecho anglosajón, derechos del pueblo inglés conquistados en su lucha contra el absolutismo monárquico, sino que eran los derechos del hombre en cuanto tal. *La Asamblea Francesa confirió a los derechos del ser humano un carácter universal*. De ahí que sus declaraciones hayan poseído el impacto igualmente universal que tuvieron y que no habían alcanzado las revoluciones inglesa de 1689 y norteamericana de 1776.

Completa la obra trascendental cumplida por esta Asamblea Constituyente, la primera Carta Política de Francia, la de 1791, en la cual se materializaba el ideario liberal que dio vida al moderno constitucionalismo: "cualquier sociedad en la cual los

derechos no estén debidamente garantizados, ni determinada la separación de los poderes, no posee Constitución".

A la Convención francesa de 1793, conformada por una Cámara Unica y elegida mediante sufragio universal, se debe la Constitución de 1793 que significó el triunfo del pensamiento de Rousseau, el "más consecuente de los pensadores democráticos" del siglo XVIII. A la par de la consagración de la soberanía popular, la universalidad del sufragio como expresión del carácter fragmentado de la soberanía en cada individuo y el recurso a la manifestación de la voluntad general a través del sistema de mayorías y de la institución del Referéndum, la Constitución del 93 consagraba por primera vez algunos "derechos sociales", como el *derecho al trabajo* y a la *instrucción pública*, derechos que solamente volverían a figurar en las Constituciones del Siglo XX a partir de la mexicana de 1910, la rusa de 1919 y la de la república alemana del Weimar del mismo año.

La consolidación del Estado burgués a mediados del Siglo XIX en Europa y Norteamérica, significó el aplazamiento de los ideales democráticos hasta bien entrado el presente siglo. Para el común de las gentes de entonces los ideales, que como "Leit-Motiv" habían presidido las célebres "Journées" revolucionarias, "libertad, igualdad y fraternidad", eran cosas del pasado. El espíritu conservador que animó a las primeras democracias europeas, pasado el turbión revolucionario, les condujo a mirar hacia formas institucionales más elitistas. Ello explica la influencia del modelo parlamentario inglés, difundido en el continente gracias a su traducción en cláusulas jurídicas escritas hecha por la Constitución belga de 1831. Dicho modelo tenía entonces la doble virtualidad de propiciar, mediante la doble Cámara, el compromiso entre las antiguas clases nobiliarias y la ascendente burguesía, dándoles a unas y otras representación en el Parlamento y, de otra, balancear mediante el "veto" de la Cámara alta, los posibles excesos legislativos de la Cámara baja.

El otro modelo paradigmático, sin tanta influencia en Europa pero sí en América Latina, fue el bicameralismo norteamericano dentro del cual el papel del Senado posee un carácter protagónico incomparable, al punto de que constituye hoy la *única segunda Cámara verdaderamente actuante en los regímenes políticos contemporáneos*.

La imagen clásica del órgano legislativo en boga durante el siglo pasado, correspondía al de un Congreso o Parlamento en el cual había "una Cámara alta integrada por hombres reposados, a los que la experiencia hubiera curado de los entusiasmos exagerados de la juventud, elegidos por un procedimiento indirecto a fin de alejarlos de las influencias radicales de la masa y cuya renovación se cumpliría lentamente, factores que en su conjunto obrarían la presencia del espíritu conservador en las decisiones gubernativas. Tradicionalmente el Senado es un cuerpo de movimientos solemnes, de postura aristocrática, de gestión cautelosa, al que se espera ver actuar, principalmente en la revisión de las iniciativas de la otra Cámara para atemperar sus excesos e imprimirles algo de su espíritu moderado, marchando en el proceso de

sancción de la ley a la zaga de la Cámara baja, a lo que corresponde el papel más espectacular de la iniciativa" (1).

Expresión de la filosofía conservadora que inspiró la creación de las Cámaras altas, Bryce sintetizaba en "El Federalista" las funciones asignadas al Senado norteamericano: 1) Concilian el espíritu de independencia de los Estados miembros de la Federación, dándoles igual representación en una rama del gobierno nacional. 2) Crear un consejo, calificado por su tamaño y por la experiencia de sus miembros, para aconsejar y fiscalizar al presidente en el ejercicio de su poder de nombrar funcionarios y de concluir tratados. 3) *Contener la impetuosidad de la Cámara popular*. 4) Formar un cuerpo de hombres que por su mayor experiencia, duración en el cargo y relativa independencia, asegurase la continuidad de las políticas externas e internas del Estado y 5) Establecer un tribunal apropiado para el juicio político, como remedio necesario a los eventuales abusos del Ejecutivo (2).

En definitiva, los "padres fundadores" del sistema americano asignaban al Senado lo que en "frases de no muy buenos modales señalaron gráficamente Washington y Jefferson a la hora del desayuno: el Senado es el plato en el que se enfría el café de los Representantes" (3).

Durante muchos años la realidad de los hechos correspondió a la idea original que había dado nacimiento al Senado, asemejándolo bastante a la decaída Cámara de los Lores del Parlamento inglés. Hacia 1791 un diario de Filadelfia comentaba que se observaba constantemente entre los Senadores durante los debates "el más delicioso silencio, la más hermosa gravedad y dignidad personal de maneras. La misma atmósfera de la Cámara parece inspirar sabiduría, moderación y condescendencia... los Senadores, con su cortesía, presentan el más marcado contraste con la locuacidad independiente de los representantes" (4).

Pero como lo atestigua la historia política americana, del opaco y nada heroico papel del Senado en sus comienzos, pasó a convertirse, ya entrado el Siglo XIX, en "el único ejemplo en el mundo de una segunda Cámara que es incontestablemente más poderosa que la primera" (5).

La democratización de los sistemas políticos en el mundo occidental que en la conformación de los congresos y parlamentos se manifestó, bien en la abolición de los privilegios de las Cámaras hereditarias como el veto suspensivo a las decisiones de las Cámaras bajas o bien dándole a ambas Cámaras el mismo origen popular, condujo a la "crisis del bicameralismo" (6) que se ha expresado por dos vías:

a) La adopción por muchos sistemas políticos del sistema unicameral, particu-

larmente después de la segunda posguerra;

b) La introducción de diversos mecanismos bastante *artificiales* para mantener las diferencias entre una y otra Cámara a fin de conservar en la alta una especie de lo que Loewenstein denomina "controles intraorgánicos" de las ramas del poder.

El mismo autor resumiendo los factores de dicha crisis sostiene: "Una visión general sobre el desarrollo reciente del bicameralismo justifica la conclusión de que esta institución pensada histórica y funcionalmente como un control intraorgánico para la distribución del poder legislativo, se encuentra hoy en proceso de erosión.

Para el Estado federal puede ser que el sistema bicameral sea un medio indispensable para la participación de los estados miembros en la vida política de la federación; pero el federalismo es, como tal, un principio de orden de la sociedad estatal... El hecho de que el Senado americano, haya podido mantener inquebrantablemente, su situación de preponderancia, es un fenómeno excepcional... En un estado unitario, en cambio, la irreversible "capitis diminutio" de la Cámara alta, independientemente de su composición, y el predominio incontestable de la Cámara baja, aparecen, casi por todas partes como resultado del proceso de democratización absoluta. Las prerrogativas tradicionales de la Cámara baja en el campo de las finanzas (Gran Bretaña, Francia, Alemania, etcétera) hacen tender, ya de por sí, la estructura bicameral hacia una preponderancia de la Cámara baja" (7).

2. RAZONES Y REPLICAS PARA EL BICAMERALISMO.

A pesar de las evidencias que parecen empujar a los sistemas políticos hacia formas más *racionalizadas del trabajo legislativo* y no obstante la desaparición de las razones, apoyadas en un fuerte conservadurismo, que durante tanto tiempo defendieron el papel morigerador de las Cámaras altas, los defensores del sistema alegan a favor de su mantenimiento:

a) Que la existencia de una segunda Cámara previene la decisión apresurada por impulso de emociones pasajeras o por influjo de los cambios, en ocasiones inmotivados de la opinión ciudadana. Un trabajo de legislación mucho más lento, por acción del doble trámite de discusión en las Cámaras, permite un proceso de debate público y de decantación mayor de las propuestas sometidas a la determinación del Legislativo.

El profesor Maurice Duverger, al referirse al pretendido argumento de la "función reflexiva" que supuestamente introduce el sistema de la doble Cámara, señala:

"Es superfluo subrayar en qué medida tal argumento ignora los hechos concretos. En todos los parlamentos es la *lentitud y no la precipitación lo que constituye el defecto esencial*. Añadir un freno suplementario agrava el mal que precisamente debe corregirse" (8).

De otra parte, si lo que se quiere es dar un mayor tiempo de conocimiento y análisis público de las propuestas, puede estable-

(7) Loewenstein, K. op. cit. P. 249.

(8) DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel, Barcelona, P. 148.

(1) BIDEAIN, Carlos María. "El Congreso de Estados Unidos de América". Editorial DEPALMA, Buenos Aires, 1950, P. 47.

(2) *Ibidem*.

(3) LOEWENSTEIN, Karl. "Teoría de la Constitución". Ed. Ariel, Barcelona, 1982, P. 246.

(4) *Ibidem*, op. cit. P. 48.

(5) LEES-SMITH, H.B.B., Second Chambers in the theory and practice London, 1923, P. 154.

(6) WEBER, Yves. "La crise du bicameralisme". Revue du droit public mai-juin, 1972.

(7) En 1913 con la adopción de la enmienda XIV que estableció la elección popular directa de los senadores americanos, se uniformó la fuente de representación de ambas cámaras del Congreso de los E.U.

cerse o bien el aumento de debates o bien su votación en sesiones verificadas en fechas distintas y previo el transcurso de un tiempo determinado, con lo cual se obtendría el mismo resultado de una decisión más madura y reposada.

Finalmente cabe estimar en este punto, que la consideración de la doble Cámara como factor de "freno" o de "reflexión" de medidas eventualmente ligeras o inmaduras, obedece a un *modelo* eminentemente *abstracto* que participa de la visión idealizada de un Estado conformado por instituciones y órganos absolutamente separados e independientes entre sí a la manera de la concepción montesquiana.

Tal visión idealizada omite la consideración del proceso real de la política donde juegan los partidos políticos que intermedian y *hacen* de "correas de transmisión" entre el Ejecutivo y la Legislatura.

En efecto, una Cámara podría actuar como "freno" de la otra o del propio Gobierno, si se encontrase conformada políticamente de manera diversa. Pero en el caso de una integración política idéntica o por miembros del mismo partido al cual pertenece el jefe del Gobierno, la función de contención o de mayor reflexión simplemente desaparece en virtud de las obligaciones que imponen la solidaridad o la disciplina partidarias.

Al respecto dice Jean Blondel:

"La falta de importancia de una segunda o tercera Cámara, ya que en la tradición constitucional la segunda Cámara se considera como un 'freno' de la primera. El problema de la segunda Cámara únicamente cobra realidad si la primera se encuentra en situación de poder iniciar una gran cantidad de proyectos de Ley en contra de los deseos del Gobierno. Por ello, cualquiera que sea su composición y organización y la duración del mandato de sus miembros, la segunda Cámara solamente puede actuar como freno de la actuación del Gobierno o ser causa de paralización por discrepancias insolubles acerca de proyectos nacidos en la Asamblea; en el segundo caso, el Gobierno no se siente especialmente estorbado; en todos los demás, la segunda Cámara pasa a ser un obstáculo más que el Gobierno debe salvar y que puede ser o no difícil. Si se concibe la segunda Cámara como freno de las medidas 'imprudentes' presentadas por la primera Cámara, el freno para nada sirve, pues son pocas las cosas a las que puede aplicarse". (9)

b) Por oposición a los defensores de la necesidad de ganarle eficacia a la actividad legislativa, los bicameralistas contrargumentan diciendo que dicha actividad no debe medirse por el número de leyes que un Congreso pueda expedir sino por su calidad.

Desde luego que ello es cabalmente cierto. Pero ocurre que dadas las variantes circunstancias de la vida moderna y las urgencias de los problemas que enfrenta las sociedades modernas y más aún las subdesarrolladas, la necesidad de ir al compás de los acontecimientos demanda del Estado una legislación acorde con esta realidad.

Precisamente los defensores del recorte de atribuciones legislativas al Congreso se han amparado en el carácter dispendioso,

dilatado y en exceso dificultado que caracteriza el trabajo legislativo para justificar el traslado permanente de competencias, por la vía de la delegación, de las atribuciones de legislación de los parlamentos y congresos en favor del Ejecutivo, lo mismo que de la asunción de funciones de legislador extraordinario por parte de éste, para enfrentar situaciones sobrevinientes que demandan acciones prontas y sin dilaciones.

Si de lo que se trata es de recuperar la función legislativa a cargo del Congreso, nada más conveniente, por tanto, que remover los mecanismos que entorpecen y dificultan su funcionamiento eficiente, entre los cuales se encuentra sin duda, el sistema de la doble Cámara.

La obstaculización que puede provenir de una Cámara con respecto al trabajo de la otra, alcanza dimensiones todavía mayores, como ocurre en el caso colombiano, si no existen normas y procedimientos claros que establezcan la forma de dirimir las diferencias de criterio sobre un asunto que puede surgir entre una y otra Cámara.

3. MONOCAMERALISMO Y DEMOCRACIA

Algunos adversarios del monocameralismo han pretendido derivarlo como propio de los regímenes totalitarios, bajo el supuesto de que éste fue característico de la organización política de los países en los cuales imperó durante más de 40 años, el alguna vez llamado "socialismo real" —con excepción de aquéllos cuya organización territorial correspondía al sistema federal como la URSS, Yugoslavia y Checoslovaquia—.

Nada más ajeno a la realidad contemporánea.

A raíz de la crisis del bicameralismo que se hizo visible a partir de la primera guerra, y que tuvo su punto de toque con la supresión del "derecho de veto suspensivo" que poseía la Cámara de los Lores con respecto a las decisiones de la Cámara de los Comunes en el marco de una crisis institucional que conmovió a la más antigua de las democracias parlamentarias (1911), muchos países han adoptado el sistema monocameral. Entre ellos cabe señalar por orden cronológico los Lander alemanes que han conservado el sistema de Cámara Única —con excepción de Baviera— después de la segunda posguerra. El Estado de Nebraska, adoptó el sistema mediante plebiscito popular en 1934 y lo ha mantenido hasta la fecha sin mayores dificultades.

"Al respecto merece destacarse que en vísperas de someterse a plebiscito la reforma de Nebraska, los miembros de la legislatura manifestaron en número bien expresivo su preferencia por las dos Cámaras y al mismo tiempo, los periódicos más importantes del Estado calificaron la reforma de 'radical', 'revolucionaria' y 'peligrosa', pero sometida a votación popular, la enmienda fue aprobada por elevada cantidad de ciudadanos". (10).

(9) BLONDEL, Jean. Introducción al Estudio Comparativo de los gobiernos. P. 422 y 423.

(10) BIDEGAIN, Carlos M. op. cit. p.45. Resulta interesante señalar cómo en una encuesta previa al Plebiscito se manifestaron contra la Cámara Única los legisladores, los banqueros y las asociaciones de abogados. Por el contrario apoyaron con entusiasmo la idea los funcionarios de la Administración, los miembros de la Asociación Americana de Ciencia Política, la Liga de Votantes Femenina y la Federación Americana del Trabajo.

Entre los estado-nación que han adoptado la Cámara Única se cuentan Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca e Islandia en Europa. En América Latina, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y El Salvador (Cfr. cuadros).

Algunos de estos países gozan de una sólida democracia como ocurre con los escandinavos o se encuentran en procesos de recuperación democrática tras años de gobiernos militares y de regímenes autoritarios.

"No solamente han conservado su 'liberalismo' los países de Cámara Única, sino que los países importantes que tienen una segunda Cámara y que permiten que posea una influencia efectiva (por ejemplo los E.U) no ofrecen diferencias en cuanto a su 'liberalismo' en comparación de los países donde no ocurre esto (Francia, Reino Unido, Alemania)". (11).

No existe pues, ninguna correlación matemática entre sistemas políticos con Cámara Única: los que poseen dos Cámaras que ejercen funciones similares, y aquellos en los cuales una de las dos Cámaras está revestida de pocos poderes reales, y lo que en términos generales podemos entender como democracia.

4. EL BICAMERALISMO COLOMBIANO

El sistema bicameral colombiano históricamente ligado al surgimiento de la Nación como país independiente, constituye un caso típico de *recepción acritica* de un modelo institucional extranjero, en la medida en que éste ha carecido de toda justificación, por lo menos desde que se adoptó definitivamente la forma unitaria y centralizada para la organización del poder con la Constitución de 1886.

La uniformidad por el origen, el período y la funciones de las dos Cámaras, cumplido en las reformas constitucionales de 1945 (que suprimió la facultad de la elección del Senado por las Asambleas Departamentales, convirtiéndola en directa a través del voto ciudadano) y de 1968 (que elevó el período de la Cámara de Representantes de 2 a 4 años en la misma forma que el Senado) terminó por restarle cualquier clase de fundamento a un Congreso, cuyas atribuciones, en lo esencial, son idénticas.

El mantenimiento reiterado en las distintas constituciones de la República de la doble Cámara y particularmente en los últimos años no tiene otra explicación, como lo sostiene Diego Uribe Vargas que el peso de la rutina y el carácter refractario, creemos nosotros, a las reformas que adolece el sistema político colombiano.

Hace más de 40 años, uno de los más ilustres colombianos, el profesor Luis López de Mesa, sostenía:

"Acaso convenga reconsiderar dicho estamento (la doble Cámara) y recomponer lo inarmónico de la actual estructura". (12).

Dario Echandía, para la época de la reforma de 1968 planteaba la misma posibilidad, "al observar el crecimiento del número de congresistas que no obedecía a otro criterio que el de aumentar dicho número para multiplicar las oportunidades de reparto del gasto público". (13).

La opción del tránsito al monocameralismo

(11) BLONDEL, Jean. Op. cit. p.423.

(12) Proyecto de Reforma Integral presentado por el constituyente Diego Uribe Vargas. Gaceta Constitucional N° 6. P.17.

(13) Ibidem.

lismo, está articulada, por lo demás, a la reducción del número de miembros del Legislativo. Colombia es en el concierto latinoamericano uno de los países con uno de los congresos más numerosos, lo que sin duda ocasiona varios defectos funcionales:

a) El número elevado contribuye a la "masificación" del trabajo congregacional. Resulta evidente que donde el número es menor las calidades y méritos personales tienden a revelarse más fácilmente. El protagonismo individual de los más capaces estimula a los demás. La masificación, por el contrario, termina por aplastar a los mejores y a desestimular su actividad.

BIDEGAIN, al señalar las causas del prestigio del Senado americano, señala:

"El número reducido de senadores (96) es mucho más a propósito que el de representantes (435) para que se revelen los méritos personales... En el Senado la acción es más individual y no hay limitación en los debates, lo que si por un lado da lugar a prácticas obstruccionistas ("Filibuster") que exaltan el poder individual de cada senador, por otro, convierte al Senado en verdadero foro de la Nación". (14).

b) Un número alto de miembros de la legislatura no permite un seguimiento directo de su actividad y por tanto, la fiscalización de los electores y de la opinión pública en general se hace casi que impensable.

Por tanto, el monocameralismo y la reducción del número de miembros del Legislativo hacen parte de una misma y sustancial reforma del órgano máximo de la representación popular.

ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA A LA INSTITUCIÓN LEGISLATIVA

1. Las distintas propuestas de enmienda a la morfología del órgano Legislativo presentadas a esta Constituyente, pueden clasificarse así:

a) Las que no proponen enmiendas sustanciales al Bicameralismo tradicional. Entre éstas cabe señalar las presentadas por los constituyentes Jesús Pérez González-Rubio (Gaceta Constitucional N° 4), Carlos Lemos Simmons (Gaceta Constitucional N° 25) y Hernando Herrera Vergara (Gaceta Constitucional N° 30). En esta misma categoría tiene lugar la presentada por la Cámara de Representantes-Comisión Primera Constitucional (Gaceta Constitucional N° 25).

b) Las que mantienen la actual conformación bicameral pero confieren distinto origen a los miembros de una y otra Cámara. Algunas de estas iniciativas proponen igualmente una *simplificación del trámite legislativo* o una *diferenciación funcional entre las Cámaras*. Dentro de este grupo de propuestas están: El proyecto del Gobierno Nacional (Gaceta Constitucional N° 5), el de los constituyentes Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño Jiménez (Gaceta Constitucional N° 9), Carlos Lleras de la Fuente (Gaceta Constitucional N° 20), Partido Social Conservador (Gaceta Constitucional N° 23), Antonio Galán Sarmiento (Gaceta Constitucional N° 22), Rodrigo Lloreda Caicedo (Gaceta Constitucional N° 23), Lorenzo Muelas Hurtado (Gaceta Constitucional N° 24), Fernando Carrillo

Flórez (Gaceta Constitucional N° 31), Iván Marulanda Gómez (Gaceta Constitucional N° 26A) y Eduardo Espinosa Facio-Lince (Gaceta Constitucional N° 26A).

c. Finalmente encontramos aquellas iniciativas que proponen el tránsito de nuestro tradicional sistema bicameral al monocameralismo. En esta categoría hallamos: el Proyecto de la Ad M-19 (Gaceta Constitucional N° 8) y la de los constituyentes DIEGO URIBE VARGAS (Gaceta Constitucional N° 7), ALFREDO VASQUEZ CARRIZOSA y AIDA ABELLA ESQUIVEL (Gaceta Constitucional N° 27), JAIME FAJARDO LANDAETA y DARIO ANTONIO MEJIA AGUDELO (Gaceta Constitucional N° 27) y la del Colegio de Estudios Quirama (Gaceta Constitucional N° 34).

2. No nos detenemos a analizar el primer grupo de iniciativas como quiera que no compete a los propósitos del presente informe.

3. En cuanto al segundo grupo cabe destacar que él se ubica dentro de las tendencias del constitucionalismo contemporáneo que a través de *técnicas o mecanismos más o menos artificiales*, busca conferirle algún tipo de justificación a la doble Cámara.

En varias de ellas, como la del Gobierno, la de JUAN GOMEZ MARTINEZ y en alguna medida en la de CARLOS LLERAS DE LA FUENTE, pretende superarse la *duplicidad* innecesaria del proceso legislativo, al disponerse que dos debates (Comisión y Plenaria) se cumplan en una de las Cámaras y el tercero se realice en la plenaria de la otra corporación.

El *ahorro parcial de tiempo en el trámite legislativo* que así se pretende, implícitamente acepta el carácter accesorio de la reiteración de los debates en una de las Cámaras.

La atribución a una de las Cámaras en pleno del tercer debate es tan artificiosa que, mientras en la propuesta del Gobierno éste se cumple en la Cámara que no fuere la de origen del proyecto, vale decir, indistintamente en la Cámara de Representantes o en el Senado de la República; en la propuesta de Juan Gómez Martínez, por el contrario, el tercer debate solamente puede cumplirse en la plenaria de esta última corporación. Esta enmienda coincide parcialmente con la formulada por el constituyente Lleras de la Fuente quien además, la sustenta en la teoría clásica del "freno" o la "cámara reflexiva" cuando sostiene:

"Con fundamento en lo expresado parece ser uno de los principales motivos para mantener el actual sistema y corregirlo. No sólo la necesidad de que la aprobación de las leyes se haga en forma ordenada y previa la *meditación* y el estudio necesarios, sino que las leyes sólo pueden tener origen en la Cámara de Representantes para que siempre reciban debate final en el Senado, para acceder al cual se exigen mayores requisitos como una de las formas de asegurar la *madurez* de sus decisiones y cuyo número de miembros ya reducido y representativo de la nación y de los departamentos, permita que tal debate sirva como *filtro* de los proyectos, con lo cual se recoge una *vieja tradición histórica*". (sustrayados nuestros).

Y finalmente concluye:

"No parece razonable que los proyectos

tengan origen en el Senado para que luego pasen a una Cámara más populosa y tal vez menos moderada, y si ello no fuere así, parte del fundamento de la subsistencia del sistema bicameral se derrumbaría frente a cualquier análisis lógico". (15).

Con todo, los defensores de la teoría de la "Cámara de reflexión" parecen olvidar que nuestro sistema político tampoco ha sido ajeno a los procesos de democratización universales, de suerte que poseyendo el Senado el mismo origen popular que la Cámara de Representantes, su composición no resulta *radicalmente distinta* —condición indispensable para que opere la segunda Cámara como factor de ponderación de las iniciativas de la Cámara baja.

Si bien es cierto, que las normas constitucionales, que muchos proyectos piden conservar, establecen una serie de requisitos, entre otros, el haber desempeñado altas dignidades en el Estado, para acceder al Senado, éstos se suplen con el solo hecho de haber sido representante a la Cámara, con respecto a lo cual el ingreso resulta menos restrictivo.

Tan sólo queda en pie las diferencias de la edad para una y otra Cámara, que a nuestro entender, dado el mínimo de edad establecido para el Senado, no resulta determinante para el objetivo pretendido de alcanzar un cuerpo en exceso ponderado y maduro.

De otra parte, en la medida en que lo que se considera como la Cámara de moderación de las iniciativas, no posee ni derecho de veto, ni un procedimiento especial para hacer prevalecer sus opiniones sobre las decisiones de la otra Cámara —tal como ocurría con las antiguas Cámaras hereditarias, designadas directamente por el jefe de Estado o cooptadas— el sistema bicameral ha terminado, como lo sostiene Loewenstein, por *acercarse a la solución unicameral*. (16).

Por ello, entregarle al Senado la decisión final sobre los proyectos iniciados y aprobados en la Cámara de Representantes, sin la existencia de las calidades que antes se exigían a las Cámaras altas, no resulta más que una ficción para mantener, casi que por la tradición de las cosas, el régimen bicameral.

No es menos arbitraria la propuesta de atribuir distintas funciones a cada una de las Cámaras, con el agravante de que una de éstas, por el carácter eventual o de escasa ocurrencia de las atribuciones que se le asignan, quedaría reducida la mayoría del tiempo a la inoperancia.

A este respecto, las propuestas de los constituyentes Guillermo Plazas Alcíd, Iván Marulanda Gómez y Fernando Carrillo Flórez, coinciden en atribuir al Senado —al cual se le confiere un carácter de representación nacional— la aprobación de aquellas normas de carácter general y de aplicación universal en todo el territorio de la República. Pero si se observan detenidamente las iniciativas se tiene que una vez aprobados los actos normativos iniciales, el Senado queda sometido a la inmovilidad funcional.

Por ejemplo, en la propuesta de Plazas Alcíd, el Senado aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social, lo cual sola-

(15) LLERAS DE LA FUENTE, Carlos. Proyecto de Acto Reformativo de la Constitución Política de Colombia. N° 28. Gaceta Constitucional N° 20. P. 15.

(16) LOEWENSTEIN, K. op. cit. P. 248/249.

mente ocurriría una vez durante cada mandato presidencial. Se señalan igualmente funciones de no frecuente ocurrencia —o por lo menos no debería serlo como sucede en las democracias estables— como la expedición de código en todas las ramas del Derecho (proyectos de PLAZAS ALCID y MARULANDA GOMEZ), conceder amnistías e indultos (proyectos de PLAZAS ALCID y CARRILLO FLOREZ); determinar la estructura de la administración (proyectos de PLAZAS ALCID y CARRILLO FLOREZ); establecer impuestos, tasas y contribuciones (proyecto de PLAZAS ALCID); fijar todo lo relacionado con el dinero corriente (proyecto de PLAZAS ALCID) o señalar su ley, peso y tipo de la moneda (proyecto de CARRILLO FLOREZ).

La aprobación del presupuesto (proyecto de PLAZAS ALCID) cuyo análisis pormenorizado desde hace tiempo no efectúa el Congreso, no justifica, con todo, la ampliación del período de sesiones, para el Senado en particular, en lo cual todas las propuestas se muestran concordantes.

La aprobación de los tratados, pactos y convenios internacionales, aumentaría en abstracto una dedicación especial del Senado, tal como lo proponen los constituyentes PLAZAS, MARULANDA y CARRILLO. Pero la verdad es que buena parte de los instrumentos internacionales, sujetos a ratificación del legislativo, se refieren a convenios de cooperación que en la mayoría de los casos no ofrecen problemas para su aprobación.

La tramitación y adopción por el Senado de leyes orgánicas y leyes marco para determinadas materias propuestas por el constituyente MARULANDA GOMEZ, dejaría todavía en mayor inmovilidad a dicha corporación, como quiera que una vez aprobados tales estatutos, los órganos encargados del ejercicio de las facultades definidas en aquellos dispositivos generales, tendrían la capacidad plena de actuación —tal como ha venido ocurriendo con las leyes marco del actual ordenamiento constitucional—, sin injerencia ya del legislativo, a no ser la residual que le deja el constituyente MARULANDA, al disponer que las instituciones y autoridades que actúen en virtud de tales normas, deberán rendir informes anuales "sobre las disposiciones expedidas en desarrollo de leyes marco".

Para demostrar el carácter puramente arbitrario de distribuir funciones entre una y otra Cámara, basta con leer la misma propuesta del constituyente MARULANDA, en la cual, asuntos que en los proyectos de PLAZAS ALCID y CARRILLO FLOREZ son atribuidos al Senado, en aquella se asignan a la competencia de la Cámara de Representantes (ley de presupuesto, estructura de la administración, creación de impuestos, aprobación de la ley del Plan de Desarrollo Económico y Social, etc.).

Finalmente, el resto de propuestas sobre la reforma del Congreso, se circunscriben a variar la composición de ambas Cámaras, integrando una por circunscripción nacional —generalmente el Senado— y la otra por circunscripciones territoriales o regionales —para el caso de la Cámara—, estableciéndose, aunque no en todos los casos, circunscripciones especiales para las minorías étnicas y los colombianos residentes en el extranjero. El diverso origen de

las Cámaras, no implica, con todo, atribución diferencial de funciones.

Con respecto a este último grupo de propuestas, habría que señalar que tal diferenciación en el origen de las Cámaras, no justifica tampoco el mantenimiento del bicameralismo, como quiera que el funcionamiento del Congreso en Cámara Unica no es incompatible con orígenes electorales diversos para sus integrantes, siempre y cuando las curules asignadas a circunscripciones de tipo nacional, territorial o especiales se provean en distinto tiempo —v.g.; cada 2 años— aunque el período individual del mandato sea igual para todos los miembros de la corporación. Ello, por cuanto no estamos de acuerdo en prohibir el *doble voto*, que permitiría al elector sufragar simultáneamente tanto por candidatos inscritos en circunscripción nacional como por los inscritos en circunscripción regional, tal como lo propone el constituyente RODRIGO LLOREDA CAICEDO.

4. También se observan marcadas diferencias entre las propuestas que se muestran partidarias del *unicameralismo*, particularmente en lo que hace relación a los sistemas de integración de la Cámara Unica, a saber:

a. DIEGO URIBE VARGAS propone, que el Congreso, que pasará a denominarse, Cámara de Representantes, esté integrada por no más de 200 miembros elegidos en *Circunscripciones Unipersonales*;

b. JAIME FAJARDO y DARIO MEJIA proponen su integración solamente por circunscripción nacional y circunscripciones de minoría étnica y de colombianos en el exterior;

c. ALFREDO VAZQUEZ y AIDA ABELLA consideran que la integración debe ser por circunscripciones regional, nacional, nacional de minorías y étnicas;

d. El Colegio de Estudios Quirama propone la elección de los miembros de la Cámara por circunscripción regional correspondiente a los actuales departamentos; un número adicional por las intendencias; 30 por circunscripción nacional; 3 por los indígenas y 5 por las minorías negras;

e. En el Proyecto de la **AD M-19** se señala que la elección de los Diputados a la Cámara Unica, denominada Asamblea Nacional Legislativa, corresponderá a circunscripción nacional, regional de minorías étnicas y de colombianos residentes en el exterior. La elección para unas y otras circunscripciones, se efectuarán en épocas distintas, de suerte que cada 2 años se produzca la renovación de la Asamblea en un número de miembros aproximado o no muy por encima de la mitad.

Pensamos que si bien una de las virtudes del *monocameralismo* es reducir el número de miembros de tal manera que se agilice y aprestigie la labor del Legislativo, tal reducción no puede caer en un número muy bajo que sacrifique las posibilidades de una más amplia representación de las fuerzas políticas y sociales. Tampoco es conveniente excluir la representación regional, así ésta se encuentre viada por las prácticas del clientelismo tradicional.

Un número de 300 ó más para una Cámara Unica tampoco es conveniente, pues la torna infuncional y peligrosamente vocinglera.

No estaríamos, finalmente de acuerdo con establecer la circunscripción uninominal, a pesar de sus ventajas democráticas evidentes (mayor legitimidad del elegido, relación directa y por lo mismo capacidad de fiscalización de los electores), pues dicho sistema tiende a "moler" a las minorías políticas, lo cual no resulta conveniente para un sistema de partidos que, como el colombiano difícilmente se encamina hacia el pluripartidismo.

Por último, suprimida una de las Cámaras, lo cual sin duda contribuirá a agilizar el proceso legislativo, resulta, con todo, conveniente establecer una "pausa", que permita conocer y debatir a la opinión pública las propuestas en trámite e igualmente que le dé al Legislativo la oportunidad de medir y auscultar el sentimiento ciudadano, de suerte que si es del caso rectificar, enmendar o mejorar las propuestas legales, disponga del tiempo suficiente para hacerlo.

Por tanto, proponemos que: "ningún proyecto de ley podrá ser aprobado en el mismo período de una legislatura, y en todo caso no antes de 2 meses de transcurrido el primer debate".

Por tanto, el texto integral de conformación del Congreso que proponemos es el siguiente:

El Artículo 56 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 80.- Congreso Nacional.

El Congreso Nacional es el poder público que ejerce las facultades constituyentes derivadas, legislativas y de control político que la Constitución establece.

Artículo 81.- Conformación y formas de elección del Congreso Nacional.

El Congreso Nacional estará compuesto por un número plural de miembros, elegidos por los ciudadanos mediante sufragio universal, libre, directo, igual, secreto e íntimo en circunscripciones territoriales, nacionales y especiales, para períodos de cuatro años respectivamente, no pudiendo ser reelegibles para más de 2 períodos consecutivos. Las elecciones para diputados por circunscripción nacional se efectuarán en años diferentes con respecto a los elegidos por circunscripciones territoriales y especiales, de suerte que el Congreso Nacional se renueve cada dos años.

Tales elecciones se realizarán para cada circunscripción el primer domingo de marzo del año respectivo, debiendo tomar posesión los elegidos el 20 de julio siguiente. La ley reglamentará todo lo relacionado con esta clase de elecciones.

Los artículos 93 y 99, en concordancia con los artículos 172, 176 y 177 de la Constitución Política, quedarán así:

Artículo 82.- Circunscripción territorial.

Cada departamento y el Distrito Especial de Bogotá constituyen circunscripciones electorales y elegirán dos diputados y uno más por cada trescientos mil o fracción mayor de doscientos mil habitantes que exceda de los primeros trescientos mil.

Cada diez años se realizará un censo de población, cuyos resultados se tomarán en cuenta para elevar la base automáticamente en la misma proporción del incremento de la población.

A fin de asegurar la representación proporcional de los partidos, se empleará el sistema de cocientes. El cociente terri-

torial será el número que resulte de dividir el total de votos válidos emitidos en la respectiva circunscripción por el número de puestos a proveer. Si quedaren puestos por proveer se adjudicarán a los residuos, en orden descendente.

Artículo 83.- Circunscripción nacional.

Se elegirán 100 diputados en circunscripción nacional mediante cociente na-

cional. Este se forma dividiendo el número total de votos válidos emitidos a nivel nacional en la respectiva elección por el número de curules asignadas a la circunscripción nacional. Si quedaren puestos por proveer se adjudicarán a los residuos en orden descendente.

Artículo 84.- Circunscripciones especiales.

Habrán dos circunscripciones especiales: La primera elige cuatro diputados por la

comunidad indígena en circunscripción a nivel nacional. La segunda, elige dos por los colombianos residentes en el exterior. La ley electoral reglamentará todo lo relativo a este tipo de elecciones.

De los Honorables Constituyentes,

Alvaro Echeverri Uruburu, constituyente AD M-19; *Rosemberg Pabón Pabón*, constituyente AD M-19.

Ponencia

Reforma del Congreso

Ponente: ARTURO MEJIA BORDA

PARTES DE LA PONENCIA:

- I. Detalle de todas las iniciativas que se tuvieron a consideración.
- II. Articulado propuesto.

I. DETALLE DE LAS INICIATIVAS.

Las iniciativas existentes corresponden a dos grandes momentos:

- A. El de las mesas preparatorias y
- B. El de los proyectos presentados por los constituyentes.

A. INICIATIVAS DE LAS MESAS PREPARATORIAS:

Conforme al reporte del computador, son las que aparecen en el Anexo N° 1.

B. INICIATIVAS DE LOS CONSTITUYENTES:

CONFORME AL REPORTE DE LA SUBSECRETARIA DE LA CONSTITUYENTE, AL DIA 19 DE MARZO DE 1991, las siguientes, en listado general, que aparecen en el Anexo N° 2.

DESARROLLO GENERAL DE LA PONENCIA

A título de justificación de la propuesta de articulado de la presente alternativa UNICAMERAL, que la subcomisión calificó como "sui generis", nos parece pertinente desarrollar los siguientes acápitales:

- 1°. Marco conceptual: Funciones Públicas de Estado.
- 2°. Objetivos de Estado: Convivencia y Desarrollo Integral, Sostenible y Continuo.
- 3°. Nuevos derechos, deberes y garantías: Eficacia de los mismos.
- 4°. División territorial: Sintonía de la administración con la naturaleza.
- 5°. Colegios electorales: Autonomía de

origen para las funciones públicas judicial y de vigilancia y evaluación.

6° Función pública legislativa y Sistema nacional de participación ciudadana.

1° MARCO CONCEPTUAL: FUNCIONES PUBLICAS DE ESTADO:

Hemos propuesto que el marco conceptual general de la nueva Constitución y del Estado deben corresponder a una caracterización como institución magna de derecho, unitaria, laical, civilista, democrática, republicana, pluralista, participativa, autónoma, descentralizada, guiada por un plan integral de desarrollo sostenible y continuado, para que el nuevo Estado pueda responder a la sociedad a través de la noción de SERVICIO.

En este orden de ideas, hemos reformulado la concepción del Estado, para liberarlo de la idea de ser botín, que se persigue y consigue a través de justas electorales o golpistas; para liberarlo del papel de símbolo del poder, que sugiere y plantea la lucha por el poder mismo, de acento guerrero, que deja vencedores y vencidos, lo que en términos de la democracia técnica significa mitad más uno vencedores y mitad menos uno vencidos, que es mucha gente. Noción de poder, que aproxima al apoderamiento de la burocracia, del manejo de la contratación y de los auxilios y que convierte a los nuevos funcionarios en detentadores de un pretendido derecho a desmontar la administración, para introducir la propia clientela; en fin, Estado que se pone al servicio exclusivo de los vencedores, cumpliendo así su verdadero destino de ser servidor de todos los ciudadanos.

Es así como inspirados en esas lamentables realidades, pero con el propósito de superarlas, proponemos se conceptúe el Estado como el SERVIDOR NATURAL DE LA SOCIEDAD; y sus "Ramas del Poder" se

transformen en FUNCIONES PUBLICAS DE ESTADO, estableciéndose nueva óptica de la política, domesticándola, aclimatándola y sintonizándola con la verdadera necesidad del pueblo. Al efecto, proponemos que se abandone el viejo esquema de dividir el Poder en Ramas, que a los tiempos de Montesquieu, tuvo plena y necesaria vigencia, para hablar, en cambio, de la FUNCION PUBLICA LEGISLATIVA, DE LA FUNCION PUBLICA EJECUTIVA, DE LA FUNCION PUBLICA JUDICIAL, DE LA FUNCION PUBLICA ELECTORAL y, finalmente, DE LA FUNCION PUBLICA DE VIGILANCIA, CONTROL Y EVALUACION.

Allí visualizamos un pueblo servido por unos funcionarios elegidos para servir, que no van a la toma de las prebendas, sino a la atención de la necesidad social e individual.

En suma, queremos ver sustituido el caudillo por el servidor.

2° OBJETIVOS DE ESTADO:

En armonía con la dirección política propuesta, hemos planteado como objetivos esenciales, comunes, del Estado y de la sociedad, los siguientes:

- A. La Convivencia y
- B. El desarrollo integral sostenible y continuado.

El reto para el hombre no es existir sino VIVIR, y, mejor aún, CONVIVIR y PARTICIPAR.

La meditación sobre la dinámica trascendental de la especie, gira, evidentemente, alrededor de su ORIGEN y su DESTINO.

ORIGEN, que abarca variados elementos teológicos, biológicos, conceptuales, derechos, libertades, garantías, principios, etcétera, que han de iluminar el espectro

social, así como el modelo estatal; DESTINO, que apunta al bienestar, ala convivencia humana y a la coexistencia ambiental con la naturaleza; todo a través de un desarrollo integral que es objetivo social de Estado. En uno y otro, el ser humano, a la vez protagonista de su origen y árbitro de su destino, en formato, hoy indiscutible, de la participación.

Creemos apropiado expresar que los bienes supremos de la especie social están en la CONVIVENCIA Y EN EL DESARROLLO INTEGRAL, aquella en concomitancia con la COEXISTENCIA ECOLÓGICA ya mencionada, y éste en su diversidad de campos en armonía: el biológico, el económico, el político, el cultural y el social.

Una CONVIVENCIA que es meta y objetivo, que es paz, que es justicia total y axioma para el consenso. Que es solidaridad y respeto al derecho ajeno. Que es democracia renovada, que es tolerancia y es libertad y orden, y otros muy variados elementos.

UN DESARROLLO INTEGRAL, que también es meta y objetivo, que es justicia social, equidad, oportunidad de techo y trabajo; que es mejor distribución de la riqueza, que es economía social y solidaria, que es propiedad social y cooperativa, que es apertura y competitividad, libertad de empresas y microempresas familiares; y tantas cosas más.

Un primer evento de superación y de camino hacia el modelo, sería adicionar el tradicional lema patrio de Libertad y Orden (más que justificado para su época y aún vigente) con la expresión "CONVIVENCIA Y DESARROLLO".

Agregando como elemento fundamental, para lograr esos objetivos, la presencia, promoción y desarrollo plenos de la PARTICIPACIÓN CIUDADANA, como único elemento capaz de mantener el equilibrio entre la formulación de un Estado democrático y participativo y las apetencias y desvíos de caudillos presentes y futuros.

CINCO PEDAGOGIAS PARA EL FUTURO

La participación es para nosotros el signo histórico y distintivo de la Constitución del 91, y hace parte de una estrategia pedagógica y didáctica, que, como quedó planteado en la exposición general del 14 de marzo del corriente año, aspira convertir la nueva Constitución en instrumento pedagógico del diario discurrir para todos los ciudadanos. Hoy se podría decir que la Constitución debe ser el libro en que los colombianos aprendan a leer.

Esa estrategia pedagógica no sólo ha de mostrarse en la buena ordenación temática de las materias de la Constitución, y en su buen lenguaje, sino, además, en las instituciones que se organicen, en el sentido en que ellas sean, ciertamente, por su virtualidad y funcionamiento, herramientas de formación y de orientación ciudadana.

Podemos destacar, al menos, cinco pedagogías extractadas del proyecto de reforma general que presentamos. Ellas son:

1. Una pedagogía Bio-ecológica, a partir de nuestra insistente propuesta que hoy convertimos en súplica, de que el territorio nacional se reordene, con base en las

cuenca hidrográficas. Si tal se hace, quedará sentada la infraestructura básica para la administración pública y privada de nuestro territorio en la dirección de generar una cultura del ambiente. El objetivo es lograr que todo ciudadano se sienta viviendo en medio de una cuenca hidrográfica, para que la estudie, la conozca y la respete, y por esa vía se instrumente el salvamento de la Naturaleza.

2. Una pedagogía social como nueva categoría ontológica, de los "DERECHOS-DEBERES", en el sentido de que todo derecho engendra deberes y por tanto el ciudadano debe balancear su conducta social en la simbiosis de esas dos columnas fundamentales de la convivencia. Convivencia concebida como la máxima aspiración para las futuras conductas y actitudes de los ciudadanos frente a sus congéneres y a su país. La noción del binomio inseparable "Derecho-deber" y en algunos casos "Deber-derecho", resulta ser elemento sustancial para formar verdaderos colombianos humanizados.

3. Una pedagogía política en la concepción del Estado-Función y del ejercicio de FUNCIONES PUBLICAS DEL ESTADO, Legislativa, Ejecutiva, Judicial, Electoral y de Vigilancia, Control y Evaluación, para superar la noción de ESTADO-PODER, que siempre arrojará vencedores y vencidos: pedagogía de la Función Pública que podrá orientar el Estado hacia las metas de SERVICIO, antes que a las de apoderamiento de burocracias, prebendas, presupuestos, contrataciones, etcétera, por parte de los vencedores.

4. Una pedagogía socio-económica, consistente en la reconceptualización de la familia como célula vital de la sociedad, marginada y desperdiciada, para proyectarla, si bien manteniendo su importante misión de ser abrigo para la intimidad y centro del desarrollo humano, hacia nuevos campos que la prosperen y la constituyan en núcleo idóneo para la generación de soluciones de manutención y de ocupación productiva. Es propósito vertebral convertir la familia en institución apta para sustentar el desarrollo integral, sostenible y continuado y, por tanto, en institución a la que los programas de desarrollo le brinden apoyos logísticos, financieros, etcétera, e incentivos básicos. Se visualiza un país que, al futuro, será impulsado y movido por las empresas familiares, como nueva pieza de la economía solidaria y en consorcio socio-económico poderoso, con las demás formas de la misma.

5. Y, finalmente, una pedagogía cultural encarnada en la PARTICIPACIÓN CIUDADANA, formalizada en el proyecto del PARLAMENTO CIUDADANO, como SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, que abre la puerta e institucionaliza la posibilidad de que todos los colombianos puedan formular iniciativas para dos cosas que son del alma del ciudadano: la formación de las normas jurídicas (leyes, etcétera) que hayan de regir, y para la conformación del Plan de Desarrollo. Ambos campos de iniciativa, instrumentados como se propone, de operar tanto al nivel municipal como a nivel regional y, obviamente, al nivel nacional.

En tanto, en cuanto podamos dar satisfacción al pueblo colombiano, instituyendo

e insertando esas pedagogías en nuestra Constitución y en el pueblo, estaremos creando el cuadro básico a la acción ciudadana, en forma ordenada, consciente, idónea y pertinente, para lograr el bienestar de todos.

3° NUEVOS DERECHOS, DEBERES Y GARANTIAS:

El compromiso es asegurar que los nuevos y viejos derechos, y los nuevos y viejos deberes, sean reales, se cumplan, constituyan el diario discurrir de la sociedad y dejen de ser formulaciones académicas constitucionales.

Guiados por ese propósito, la propuesta que se formula de crear un SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, aspira a constituirse en organismo vivo que permanentemente esté recogiendo la iniciativa popular y ciudadana y que se inserte en la vida de los colombianos, como rutina enriquecedora y creativa, que, por lo demás, sea guardiana de mantener las cosas en su lugar y punto, impidiendo con su diaria irrupción en el proceso político que puedan surgir los cazadores del poder.

La participación viene a ser:

- a) Una estrategia para lograr la CONVIVENCIA y un DESARROLLO INTEGRAL SOSTENIBLE Y CONTINUADO.
- b) Una pedagogía política y ciudadana y para el cumplimiento de sus deberes.
- c) Un compromiso ciudadano y una garantía para sus derechos.
- d) Una vía para la democratización.
- e) Una fórmula para lograr la separación, eficiencia y moralización en las funciones públicas.
- f) Una herramienta para afianzar y racionalizar la descentralización.
- g) Un mecanismo para sintonizar el Estado con un país político y nacional.
- h) Una salvaguardia de la soberanía popular (y nacional) y del pluralismo.
- i) Una apertura a la capacidad decisoria del pueblo.
- j) Una validación para instaurar, con racionalidad y conocimiento de causa, plebiscitos y referendos.
- k) Una justificación para establecer mandato político y revocatoria.
- l) Una ampliación nacional del derecho de petición y del derecho de objeción, a normas y actos que perjudiquen a la comunidad (PROBADO).
- m) Una captación auténtica por la evaluación político-administrativa.
- n) Un esquema idóneo para la Consulta Popular y el ejercicio del Derecho de Expresión.
- ñ) Una fuente actualizada para la formulación de políticas de Estado y de muchas cosas benéficas más.
- o) Una solución, para garantizar la autonomía de las funciones públicas de Estado, a través de elecciones indirectas de los funcionarios que las presiden, como el caso del procurador, el contralor, el fiscal y los magistrados de la Corte Suprema de

Justicia y del Consejo de Estado, evitando, además, la cooptación.

4. DIVISION TERRITORIAL

ESTE ES ELEMENTO MUY IMPORTANTE PARA QUE EL SISTEMA DE PARTICIPACION OPERE CON REALIDADES EN EFECTO, EN LA MEDIDA EN QUE TAL DIVISION SE AJUSTE A LAS REALIDADES DE LA NATURALEZA Y DEL HOMBRE, HABRA PERTINENCIA EN LA PARTICIPACION CIUDADANA Y HABRA SALVAMENTO DE LA NATURALEZA PARA LAS GENERACIONES FUTURAS.

Afirmamos que el país debe reordenarse territorialmente, con base en las Cuencas y Microcuencas Hidrográficas, de modo que la acción estatal esté bien sintonizada con los fenómenos y realidades de la Naturaleza.

Es seguro que una tal sintonía armonizará claramente con los intereses comunitarios, que mal podrían mantener su irracional inconciencia sobre la necesidad de preservar el ambiente y sus magníficos pero infinitos potenciales de generación de recursos para la vida y de vida misma.

Queremos destacar, que nuestra propuesta incluye la creación de dos nuevas regiones o departamentos regionales que son, el Departamento región del Mar Caribe y el Departamento región del Mar Pacífico. La realidad es que esas fajas marinas, inmensas en extensión y en riqueza, son territorios de la nación que mantenemos abandonados. Requieren de una administración, requieren de un estatuto especial, requieren de su salvamento y su salvaguarda frente a la piratería moderna, que saquea sin misericordia y haciendo grandes daños ecológicos las riquezas de sus aguas. Colombia no puede seguir ignorando esa situación y debe apersonarse de esa heredad, cuyo futuro y valor son inconmensurables.

5. COLEGIOS ELECTORALES

Es esta una estrategia que introducimos al proyecto, para aplicarla a la elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los Magistrados del Consejo de Estado, al igual que introducimos la figura del Colegio Electoral para la elección del Procurador General de la Nación, del Contralor General de la República y del Fiscal General de la República.

La estrategia es independizar y preservar la autonomía; hasta donde ello es humanamente posible, para la elección de dichos funcionarios, actualmente dependientes de las otras áreas administrativas, o de "poder", lo cual les resta autoridad y facultad moral para cumplir frente a ellas su cometido. En efecto, si atendemos el clamor nacional de eliminar la cooptación en los Magistrados, se abriría o reabría la alternativa de que sean elegidos o por el Ejecutivo, o por el Legislativo, o por ambos en combinación, o por elección popular.

En nuestro modo de ver no satisface ninguna de tales alternativas.

Es por ello que hemos diseñado un Colegio Electoral Nacional, con participación de casi todos los sectores nacionales: Ejecutivo, Legislativo, regional, en los siguientes términos:

5 designados por el presidente de la República;

5 designados por la Procuraduría General de la Nación;

5 designados por el contralor General de la República;

5 elegidos por el Senado de la República;

5 elegidos por el Parlamento ciudadano;

10 elegidos por un Colegio Electoral integrado con los decanos de las facultades de Derecho de las universidades colombianas;

10 elegidos por un Colegio Electoral integrado con los presidentes de las asociaciones de abogados;

2 Colegiales elegidos por las Asambleas Regionales a razón de 2 por cada una.

Este Colegio elegiría los magistrados de la Corte y del Consejo.

Igualmente se ha diseñado otro Colegio Electoral, este compuesto por todos los magistrados de la Corte y del Consejo de Estado, para que sean ellos los que elijan procurador, contralor y fiscal.

Y, finalmente un sistema de colegios electorales conformados por organizaciones no gubernamentales que elegirán el 50% de Concejos Municipales, de Asambleas Regionales y del Parlamento Ciudadano mismo. Se hace referencia a esta estrategia electoral de Colegios Electorales, porque es otra pieza de participación ciudadana muy importante.

6. FUNCION PUBLICA LEGISLATIVA: SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPACION CIUDADANA:

EL SENADO

LA PROPUESTA PRESENTA AL SENADO COMO EL UNICO CUERPO LEGISLADOR, Y EL PARLAMENTO CIUDADANO COMO CUERPO QUE SUSTITUYE A LA ACTUAL CAMARA DE REPRESENTANTES y como CABEZA DEL SISTEMA DE PARTICIPACION CIUDADANA.

Asumimos que es suficiente el trámite de comisión y plenaria en el Senado, sobre proyectos de ley, respecto de los cuales a través del sistema del Parlamento Ciudadano, el pueblo ha participado proponiendo proyectos, o fijando posiciones ciudadanas. Viene pues el Senado a cumplir el cometido final de formalizar una decisión que convierte en ley un proyecto. Para que el Senado tenga una mejor caracterización representativa del pueblo se establece que se compondrá por miembros que se originen en circunscripción nacional (la mitad) y miembros que se originen en circunscripción regional (la otra mitad).

Serían elegidos por el sistema tradicional de cuociente electoral, partiendo de un mínimo de tres senadores para cada departamento regional y un número adicional por población, hasta completar el tope máximo de 150 senadores.

Sería pues un cuerpo a la usanza tradicional, pero vitalizado por su nuevo esquema de composición y por su trabajo íntimamente ligado con la expresión popular que vendría del Parlamento Ciudadano.

SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPACION CIUDADANA

Por otra parte tendríamos el SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPACION CIUDADANA, conformado en pirámide, inte-

grada a la base por más de mil municipios a través de sus Concejos Municipales, por las más de treinta Asambleas Regionales y en la cúspide de la pirámide, por el propiamente llamado Parlamento Ciudadano.

El sistema de Participación Cívica se integrará y operará así:

1. A nivel municipal, el Concejo respectivo, promueve y recibe iniciativas de las gentes y organizaciones no gubernamentales municipales; procesa las de su competencia y las que la rebasen las envía a la Asamblea de su Región.

2. A nivel regional, la Asamblea promueve y recibe iniciativas de las gentes y organizaciones no gubernamentales nacionales del país; procesa las de su competencia y las que la rebasen, las envía al Parlamento ciudadano.

3. A nivel nacional, el Parlamento ciudadano promueve y recibe iniciativas de las gentes y organizaciones no gubernamentales regionales; procesa las de su competencia y las que no lo sean, las reenvía al nivel correspondiente.

El Parlamento Ciudadano; elaborará proyectos de ley que presentará al Senado, el cual estará obligado a cursarlos todos, sin excepción.

Todo proyecto de ley, que provenga del Gobierno, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado o de cualquiera otra de las fuentes autorizadas en la Constitución, deberá ser enviado al Parlamento ciudadano a efecto de que ésta fije la posición ciudadana frente al mismo. Ningún proyecto podrá ser ley si no cumple esta instancia.

Consortio Ciudadano: Innovación creadora.

Destacamos la creación de una nueva figura de participación que es el consorcio ciudadano; consiste en que cierto número de ciudadanos puede concertarse, para presentar iniciativas, sin exigírseles que pertenezcan a persona jurídica alguna. Cumplida la función de iniciativa, el consorcio desaparece, porque no crea vínculo permanente.

Sistema similar proponemos para la elaboración del PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INTEGRAL. La misma estructura del Parlamento ciudadano servirá al efecto.

El sistema opera también en extensión del mismo, para hacer consultas populares intermedias, pertinentes más que todo frente a fenómenos que no requieran consulta popular global o nacional.

Los antecedentes, justificación general y la caracterización específica del Parlamento ciudadano, pueden resumirse, además así:

Un primer paso de superación hacia el futuro, tiene que ver con el tradicional esquema, en nuestro entender totalmente anacrónico de Montesquieu, de la distribución ("separación") del PODER, en ramas, que, supuestamente, colaboran en armonía, para llegar, como lo queremos, al diseño de un ente público total, que cumpla "FUNCIONES PUBLICAS DE ESTADO".

Enfoque de las "funciones", que elimina la llamada "lucha por el Poder", con toda su caracterización guerrera de vencedor y

y vencidos, de apropiación del botín presupuestal y burocrático; fuente de verdaderos feudos autocráticos.

La soberanía, el poder, por principio, no debe salir nunca de su único poseedor, que es el pueblo. Apenas sí, se delega, siempre, con facultad revocatoria, o se ejerce, encomendando funciones públicas a órganos y entidades del Estado.

Enfoque, este del ESTADO-FUNCION que al superar el ESTADO-PODER, genera compromiso, y deber ciudadano y obligación perentoria del ESTADO para cumplir las funciones públicas, y que moderniza y orienta la suprema razón de "servicio", que se ahoga, en la mayor parte de los casos, en las embriagueces del poder. Nueva estética del Estado que, seguramente, cambiará las actitudes insolidarias de los ciudadanos y las dañinas actitudes que el poder del paternalismo les comunica.

El acierto no está en repartir el poder sino en comprometer el ciudadano con la noción de funciones públicas por cumplir. Una tal concepción generará virtudes y efectos como los siguientes:

Más coexistencia que depredación fatal de la naturaleza; Estado más servidor que impositivo; Estado menos protagonista de poder y con más compromiso social; Estado más evaluativo y menos coyuntural en su planeación; Estado con más eficiencia y menos burocratismo. En fin, por reflejo y ejemplo, una sociedad más solidaria que individualista.

Hemos sido elegidos "PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA", según el texto incuestionable de la papeleta del 9 de diciembre de 1990 lo que se traduce, entre otras cosas, en el deber de formular una Constitución.

De consenso y no de mera democracia técnica.

— Ante todo de PARTICIPACION.

— Para los ciudadanos y no sólo para Magistrados y caudillos.

— Que por su orden, sencillez y didacticismo, sea fácilmente comprendida y asimilada por todos los ciudadanos y por los jóvenes especialmente.

— Que sea obedecida y practicada por todos los sectores, el público, el privado, el mixto.

Si se satisfacen las formulaciones hechas, tendremos un ESTADO (y sus empleados todos) y unos CIUDADANOS (y todos los jóvenes incluidos), comprometidos con la paz y el progreso del país, en pleno ejercicio del servicio público, del servicio privado, de voluntariados, de servicio civil, de acción cooperativa, mutualista, ecológica, económica, política, cultural y social. Además, una Colombia que asume el compromiso que es "DERECHO DE ANTICIPACION", para garantizar a las generaciones futuras el legado de una naturaleza apta para la vida. Y, finalmente una Colombia mejor administrada cuando los procesos de esa acción se realicen sobre un territorio mejor y más racionalmente dividido; lo cual se logrará, si se hace con base en las Cuencas Hidrográficas, auténticas cunas de vida, con las cuales debe sintonizarse el desarrollo integral y la poderosa iniciativa privada.

Para todo ello, queremos una Colombia, con una Carta Constitucional pedagógica y didáctica, para que todos la entiendan y practiquen y que se traduzca y sea prota-

gónica, de un verdadero y real proceso de educación cívica; y también necesitamos diseñar un ESTADO-FUNCION INTEGRALMENTE OPERATIVO para evitar la paralización hacia un Estado exclusivamente:

Biologista, o
Economicista, o
Politicista, o
Culturalista.

Con lo cual, se eliminará la tradicional fórmula de querer lograr el despegue, con el impulso preferente, aislado y excluyente de alguno de los campos del desarrollo, en particular; podríamos decir que Colombia ha sido politicista y economicista y que ha negado siempre, oxígeno vital al biologismo y al culturalismo.

TRANSITO CONSTITUCIONAL

La aplicación inmediata, gradual o diferida, de algunas normas o instituciones de la nueva Constitución, será definida, en frente del resultado final, de la nueva Constitución que se acuerde; pero en ningún caso como anticipación que no sería razonable, ni lógico.

El tránsito de legislación se encontrará con una muralla que es el conjunto vigente de leyes que desarrolla la actual Constitución, pero no la nueva; ello exigirá una previsión de la nueva carta, para instrumentar y facilitar las nuevas leyes reglamentarias.

Lograr un estatuto para la Convivencia y el Desarrollo Integral.

Con participación real, que es la convivencia verdadera y el motor auténtico del desarrollo.

Esta será, así lo deseamos fervientemente, LA CONSTITUCION DEL CONSENSO, DE LA CONVIVENCIA Y DEL DESARROLLO, DE LA PARTICIPACION Y DEL COMPROMISO CIUDADANO.

II. EL ARTICULADO PROPUESTO ES EL SIGUIENTE:

El proyecto es unicameralista, sólo que se complementa con el Sistema Nacional de Participación Ciudadana, el articulado es el siguiente:

Artículo 76.- Corresponde al Senado hacer las leyes.

Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes. (id.)

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. (id.)

3. Dictar las normas orgánicas del presupuesto nacional. (id.)

4. Fijar los planes y programas de desarrollo integral, sostenible y continuado a que debe someterse la economía nacional, y 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. (id.)

5. Modificar la división general del territorio, con arreglo al Artículo 5° de la Constitución; establecer y reformar las otras divisiones territoriales de que trata el Artículo 7° y fijar las bases y las condiciones para la creación de municipios. (id.)

6. Dictar el reglamento del Congreso y uno común para las Cámaras. (id.)

7. Conferir atribuciones especiales a las asambleas regionales. (id.)

8. Variar, en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales. (id.)

9. Determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleados, así como el régimen de sus prestaciones sociales. (id.)

10. Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en el Artículo 62, 132 y demás preceptos constitucionales, expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas macro-regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, de las empresas industriales o comerciales del Estado, y dictar las normas correspondientes a las carreras diplomática, administrativa, judicial y militar. (id.)

11. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional. (id.)

12. Revestir, pro tunc, al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen. Los miembros del Senado se responsabilizan de toda delegación de poder que hagan en los términos de este numeral.

13. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. (id.)

14. Decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija. (id.)

15. Fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda y arreglar el sistema de pesas y medidas. (id.)

16. Aprobar o improbar los contratos o convenios que celebre el presidente de la República con particulares, compañías o entidades públicas en los cuales tenga interés la nación, si no hubiere sido previamente autorizados o si no se hubieren llenado en ellos las formalidades prescritas por el Congreso o si algunas de sus estipulaciones no estuvieren ajustadas a la respectiva ley de autorizaciones. (id.)

17. Decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la patria y señalar los monumentos que deban erigirse. (id.)

18. Aprobar o improbar los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.

Por medio de tratados o convenios que deberán ser aprobados por el Congreso, podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

El Gobierno nacional podrá celebrar convenios y tratados internacionales para establecer sistemas de binacionalidad para el desarrollo integral, de las zonas fronte-

rizas de la nación, con las homólogas de los países respectivos de modo que se cubran armónicamente los campos biológico, económico, político, cultural y social de las mismas.

En ningún caso podrán pactarse, con carácter indefinido, directa o indirectamente, cualesquiera formas de enajenación de la propiedad eminente de la nación sobre su territorio, su plataforma submarina, su mar territorial, o sus espacios aéreos o geostacionarios.

La ley determinará todo cuanto requiera el desarrollo fronterizo y señalará los límites de las zonas fronterizas y las atribuciones especiales de las autoridades de las mismas.

El Gobierno introducirá en el plan nacional de desarrollo, los elementos necesarios para integrar las fronteras con el país.

19. Conceder, por mayoría de dos tercios de los votos de los miembros que componen cada Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En el caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar. (id.)

20. Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes. (id)

21. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.

22. Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. (id.)

23. Crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras. (id.)

24. Unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República. (id.)

Artículo 99.- El Parlamento Ciudadano, es un sistema de participación en la formación de las leyes y en la planeación del desarrollo integral; estará integrado por los Concejos Municipales, las Asambleas Regionales y por el Parlamento Ciudadano, como cabeza.

Los Concejos Municipales se integrarán con... concejales como mínimo, y uno más por cada... habitantes más del censo del respectivo municipio, elegidos así: 50% de sus miembros, por el sistema de cociente electoral, pero la mitad del mismo, por circunscripción municipal y la otra mitad por circunscripción de comunas y corregimientos; y el otro cincuenta por ciento, por un colegio electoral municipal, integrado por las Organizaciones no Gubernamentales Municipales, reconocidas legalmente y por cociente electoral, pero en la siguiente proporción: diez por ciento por cada uno de los campos del desarrollo integral a saber: biológico, económico, político, cultural y social. Cada municipio

conformará su plan de desarrollo integral, con base en los planes de desarrollo regional y nacional.

Las Asambleas Regionales se integrarán con... diputados como mínimo y uno más por cada... habitantes más del censo de la respectiva región, elegidos así: cincuenta por ciento de sus miembros, por el sistema de cociente electoral, pero, la mitad del mismo por circunscripción regional y la otra mitad por circunscripción municipal, y el otro cincuenta por ciento, por un colegio electoral regional integrado por las Organizaciones no Gubernamentales regionales, reconocidas legalmente y por cociente electoral, pero en la siguiente proporción: diez por ciento por cada uno de los campos del desarrollo integral a saber: biológico, económico, político, cultural y social. Cada región conformará su plan de desarrollo integral con base en el plan nacional de desarrollo.

El Parlamento Ciudadano se integra con... Parlamentarios como mínimo y uno más, por cada... habitantes más del censo de la nación, elegidos así: cincuenta por ciento de sus miembros, por el sistema de cociente electoral, pero, la mitad del mismo, por circunscripción nacional y la otra mitad por circunscripción regional; y el otro cincuenta por ciento, por un colegio electoral nacional, integrado por las Organizaciones no Gubernamentales nacionales reconocidas legalmente, y por cociente electoral, pero en la siguiente proporción: diez por ciento por cada uno de los campos del desarrollo integral, a saber: biológico, económico, político, cultural y social. El Parlamento Ciudadano formulará propuestas para conformar el plan nacional de desarrollo integral al presidente de la República y a la Comisión Intercameral del Plan, y proyectos de ley al Senado, todo, con base en las iniciativas del sistema de participación ciudadana.

Cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, las anteriores bases se aumentarán en la misma proporción del incremento de población que de él resultare.

Las faltas absolutas o temporales de los Parlamentarios, Diputados Regionales y Concejales serán llenadas siguiendo el orden de colocación de los nombres en la correspondiente lista electoral.

Parágrafo transitorio.- Las próximas elecciones de Senadores, Parlamentarios Ciudadanos, Diputados Regionales y Concejales Municipales, se llevarán a cabo en el año de 199....

En los casos en que quede integrado el parlamento ciudadano con un número par de miembros, se declarará elegido uno más por la región cuya capital esté más distante de la capital de la República, para llevar el número a uno impar.

Artículo 102.- Son atribuciones del Parlamento Ciudadano:

1. Promover, recibir y cursar iniciativas ciudadanas, tendientes a la formación de normas jurídicas que hayan de regir en la nación, bien sea que provengan de organizaciones no gubernamentales del orden nacional, en cualquiera de los campos del desarrollo integral, o de no menos de diez mil ciudadanos consorciados al efecto. El

Parlamento Ciudadano conformará proyectos de ley y los presentará al Senado.

Cuando una iniciativa no pertenezca al orden nacional, deberá ser cursada ante la instancia de participación respectiva y para ello el Parlamento Ciudadano se la remitirá con todos sus antecedentes.

2. Promover, recibir y cursar iniciativas ciudadanas tendientes a la conformación de los planes municipales regionales o nacionales del desarrollo integral, bien sea que provengan de organizaciones no gubernamentales del orden nacional, en cualquiera de los campos del desarrollo integral, o de no menos de diez mil ciudadanos consorciados al efecto. El Parlamento Ciudadano conformará proyecto de plan de desarrollo integral y lo presentará al presidente de la República y a la comisión intercameral del plan. También presentará programas correspondientes.

Cuando una iniciativa no pertenezca al orden nacional, deberá ser cursada ante la instancia de participación respectiva y para ello el Parlamento Ciudadano se la remitirá con todos sus antecedentes.

3. Ejercer el control político y la vigilancia, el control fiscal y la evaluación de todos los organismos nacionales del Estado. Similar norma establecerá la ley para las Asambleas Regionales y para los Concejos Municipales, en los campos de control y evaluación, a sus niveles.

4. Examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que le presente el Contralor.

5. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales o legales al presidente de la República, a los ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Fiscal General de la República, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado, aun cuando hubiere cesado en el ejercicio de sus cargos. En este último caso por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

6. Conocer de las denuncias y quejas que ante ellas se presentan por el Procurador General de la Nación o por particulares, contra los expresados funcionarios, y si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.

Artículo 187.- Corresponde a las Asambleas Regionales, por medio de ordenanzas:

1. Promover, recibir y cursar iniciativas ciudadanas, tendientes a la formación de las normas jurídicas que hayan de regir en la región, bien sea que tales iniciativas provengan del Gobernador, de los Diputados, del Contralor Regional, del Procurador Regional o del organismo regional de planeación, o, de organizaciones no gubernamentales del orden regional en cualquiera de los campos del desarrollo integral o de no menos de mil ciudadanos consorciados al efecto.

2. Promover, recibir y cursar iniciativas ciudadanas tendientes a la formación de los planes municipales, regionales o nacionales del desarrollo integral, bien sea que pro-

vengan del organismo regional de planeación, del Gobernador, de los Diputados, del Contralor Regional, del Procurador Regional, o, de organizaciones no gubernamentales del orden regional respectivo, en cualquiera de los campos del desarrollo integral, o de no menos de mil ciudadanos conorciados al efecto. Con base en ello formular el plan de desarrollo integral de la región.

Cuando una iniciativa no pertenezca al orden regional deberá ser cursada ante la o las instancias de participación respectivas, y para ello, la Asamblea la remitirá con todos sus antecedentes.

3. Reglamentar de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, la prestación de los servicios a cargo de la región.

4. Fijar, a iniciativa del Gobernador los planes y programas de desarrollo integral y sostenible, regionales, 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 demás planes y programas regionales y con los nacionales, y para que sean continuados sin perjuicio de enmienda o sustitución que el Gobernador estime y sustente como indispensables.

5. Fomentar, de acuerdo con planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social, biológico y económico de la región, y que no correspondan a la Nación o a los municipios.

6. Crear y suprimir municipios, segregarse o agregar términos municipales y fijar límites entre los distritos, llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley.

7. Determinar, a iniciativa del Gobernador, la estructura de la administración de la región, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo.

8. 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.

9. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos de la región, 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 regionales, las que decreten cesiones de bienes y rentas de la región, y las que creen servicios a cargo del mismo o las traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador.

10. Organizar la Contraloría Regional y elegir contralor para un período de dos años.

11. Reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal, y siempre dentro del concepto de su papel civilista y cívico.

12. Autorizar al Gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes de la región y ejercer, pro tempore precisas funciones de las que corresponden a las asambleas.

13. Las demás funciones que les señale la Constitución y las leyes.

Parágrafo.- En los casos de los ordinales 7º, 8º y 9º, las asambleas conservan el derecho de introducir en los proyectos y respecto a las materias específicas sobre que versan, las modificaciones que acuerden.

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

1. Promover, recibir y cursar iniciativas ciudadanas tendientes a la formación de las normas jurídicas que hayan de regir en el Municipio o Distrito, bien sea que provengan del organismo municipal de planeación, del Alcalde, de los Concejales, o, de organizaciones no gubernamentales del orden municipal, en cualquiera de los campos del desarrollo integral o de no menos de cien ciudadanos conorciados al efecto.

2. Promover, recibir y cursar las iniciativas ciudadanas tendientes a la conformación de los planes municipales, regionales o nacionales del desarrollo integral, bien sean que provengan del alcalde, de los concejales, o, de organizaciones no gubernamentales del orden municipal respectivo en cualquiera de los campos del desarrollo integral o de no menos de cien ciudadanos conorciados al efecto. Con base en ello

formular el plan de desarrollo del Municipio o Distrito.

Cuando una iniciativa no pertenezca al orden municipal, deberá ser cursada ante la o las instancias de participación respectivas, y para ello el concejo la remitirá con todos sus antecedentes.

3. Ordenar por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del municipio o Distrito respectivo y acordar el plan de desarrollo integral, sostenible y continuado del municipio, así como los de obras públicas que hayan de emprenderse.

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

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

6. 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.

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

8. Elegir personeros y contralores municipales cuando las normas vigentes lo autoricen, y los demás funcionarios que la ley determine.

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

10. Ejercer las demás funciones que la ley le señale.

Artículo 222.- Con el objeto de facilitar el tránsito constitucional y su desarrollo legal, el Sando actual ejercerá la facultad de reglamentar la presente Constitución hasta el fin de su período, mediante el procedimiento de primer debate en comisión y segundo debate en plenaria, pero el primer debate se dará en las comisiones constitucionales de la actual Asamblea Nacional Constituyente.

Atentamente, su servidor y ponente,

Arturo Mejía Borda
Constituyente

Informe - Ponencia

Las Disposiciones Transitorias del Proyecto Integral para una Nueva Constitución

Informe Preparado por los Delegatarios:

**JAIME FAJARDO LANDAETA
y DARIO MEJIA AGUDELO**

MOVIMIENTO ESPERANZA, PAZ Y LIBERTAD

MOTIVACION DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DEL PROYECTO INTEGRAL PARA UNA NUEVA CONSTITUCION

Respecto de la primera disposición, manifestamos que su consagración obedece a la necesidad de que la nueva filosofía de la Carta sea causa eficiente para el nuevo orden jurídico y político. Como el Congreso actual emana de una concepción del Estado distinta a la que se pretende en este proceso, es el caso de la diferencia entre Soberanía Nacional y Soberanía Popular, es lógico concluir que el actual Congreso no es el efecto necesario de los principios que inspiran a los proponentes de la actual estructuración política. Cuando proponemos que para las próximas elecciones no puedan participar congresistas que hayan ejercido el cargo en dos o más periodos pretendemos que el nuevo proceso legislativo conforme una Asamblea que consulte la pureza del sufragio, el voto de conciencia y la participación comunitaria.

Como esta propuesta está al centro del debate político y la opinión pública se encuentra suficientemente instruida acerca de las posiciones en pro y en contra, nos sentimos exonerados de insistir en nuestro convencimiento puesto que las razones que asisten a distinguidos constituyentes sobre la convocatoria de una nueva Asamblea Legislativa las compartimos en su cabalidad ya que no observamos en ellas apatencias políticas sino una sana razón jurídico-filosófica.

La segunda norma transitoria que presentamos a consideración de los delegatarios, reza así: "Decláranse extinguidas la acción penal y las penas correspondientes a todas las infracciones a la Ley penal, o las disposiciones contravencionales, que hubiesen sido cometidas con anterioridad al día 4 de febrero de 1991. La presente disposición se hará extensiva a quienes hubiesen sido condenados ya, o estén investigados o enjuiciados por tales infracciones, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que a dichos favorecidos pudiere caberles frente a los terceros perjudicados con tales conductas".

La filosofía que inspira esta propuesta obedece a razones históricas que tienen que ver con la comprensión del grado de la crisis y la voluntad política de que el pronóstico de ella consulte la sobredosis de diagnóstico que sobre la realidad colombiana se ha hecho. No es el momento de detallar la estadística que sobre el país existe, pero no se discute el proceso de concentración de la riqueza a favor de sectores sociales minoritarios al exterior del país y al interior del mismo, situación agravada por los efectos de la deuda externa y por el bajo peldaño que ocupa nuestra economía en el estadio mundial del capitalismo actual. El déficit fiscal que esta precaria economía ocasiona tiene un efecto inmediato en el déficit social que el Régimen Político tiene con la población mayoritaria del país, reflejado en el desempleo, falta de vivienda, salud, educación, vestido, recreación y alimento. Se origina entonces una dicotomía entre los que consumen más de lo que necesitan y los que necesitan más de lo que consumen, conflicto de intereses que lanza a considerables sectores de la sociedad a la lucha por la supervivencia acudiendo a recursos no sólo informales sino ilegales como reacción a las exigencias de una legítima defensa a su estado de necesidad permanente en que los coloca la falta de asistencia pública del régimen político; razón por la cual han dicho connotados constituyentes que estamos frente a un Estado débil con los poderosos y poderoso con los débiles.

Las respuestas de los gobiernos ante el incumplimiento de sus obligaciones sociales, no ha sido el tratamiento adecuado a las causas de la crisis, sino que a través del aparato militar y el aparato judicial no ha ejercido una política criminal de acuerdo a las recomendaciones de las teorías jurídico-penales, sino que las expresiones del malestar social han sido enfrentadas con el recurso penitenciario, de allí que en la medida en que se aumenta la población carcelaria, proporcionalmente se da la progresiva cuantificación y cualificación de la delincuencia, situación que ha deslegitimado la actividad del Estado, porque el traslado de la pena del ofensor a su núcleo familiar extiende la crisis social también a la familia del recluso y en este sentido es que la delincuencia amenaza perpetuarse.

Para legalizar la acción estatal se ha acudido a la intervención judicial, propósito

que el Ejecutivo ha venido desarrollando en detrimento de la autonomía e independencia de la Rama Judicial, al ser ésta el soporte del Estado de Derecho, evidentemente, la política de represión ha incidido en la crisis institucional que padecemos. Nuestros jueces en el proceso de juzgamiento han estado sometidos no a la teología de un orden jurídico estatal sino al subjetivismo e intereses de los gobiernos de turno, y éstos a partir de la crisis del capitalismo en la década del 70, han usurpado al Congreso su función natural legislativa para expedir una codificación ajena a los principios de la moderna criminología, la política criminal y el nuevo derecho penal culpabilista. La intervención judicial en Colombia no ha guardado la independencia en el proceso de juzgamiento, porque el origen bipartidista tanto de la Corte Suprema de Justicia como del Consejo de Estado no ha permitido que los jueces obren con libertad de conciencia de acuerdo a las nuevas teorías punitivas. Como fruto de ello, la población carcelaria oscila entre treinta mil y cuarenta mil reclusos.

Otro corolario de las deficiencias del régimen político lo encontramos en el aumento de la impunidad, mientras a las víctimas de la injusticia se les convierte en victimarias a los verdaderos autores intelectuales y materiales que se enriquecen con el velo protector de la delincuencia de cuello blanco, y corrupción administrativa no se les extiende el poder punitivo del Estado. Y la otra escala de impunidad la encontramos con la ausencia en nuestras cárceles de los autores materiales e intelectuales de los crímenes que son víctimas líderes intelectuales, políticos, sindicales, agrarios y cívicos del país, no hay cárcel para los autores de los genocidios y magnicidios.

Estos contrastes con flagrantes presiones en la opinión pública exigen pronta solución, en ello se encuentra empeñada la Asamblea Nacional Constituyente, para lo cual tiene que remontarse al fondo estructural, material y orgánico del Estado y si se ha aceptado por altos funcionarios del mismo el grado de corrupción que éste padece, expresado en concepto de los ex-presidentes Barco y López, al admitir la infiltración de la delincuencia en sus altas esferas, es urgente no sólo la reestructuración institucional del mismo, sino corregir las causas de una violencia estructural e institucional que se refleja en una

ola de sangre y de crímenes que el mismo Gobierno describió así, según publicación del 20 de febrero del periódico *El Tiempo*: "El número de homicidios en Colombia es treinta veces mayor que en Europa, quince veces mayor que en Estados Unidos, cinco veces mayor que en América Latina y más del doble de El Salvador".

Si esta escalada homicida aumenta día a día, ¿si ha sido eficaz la política represiva contra los marginados para corregirla? ¿O más bien estos cuarenta mil reclusos han jugado el papel de chivos expiatorios para mostrar ante la opinión pública la eufemística eficacia de una política criminal equivocada?

La propuesta tiende a corregir este error, por ello no debe colegirse de ella la invocación de la amnistía y el indulto que consagran los artículos 76, numeral 19 y 119 numeral 4 de la Constitución vigente, pues ese olvido y perdón de las normas citadas obedecen al propósito que invocamos, poner en práctica decisiones de mejoramiento social de la población para el logro de la paz, pero nuestra pretensión tiene origen en una fundamentación filosófico-jurídica de más fondo, en esta apreciación nos acompaña también el Ejecutivo, pues de labios del presidente de la República y del ministro de Justicia hemos oído en este proceso constitucional las críticas al Estado y a la Rama Judicial. Como consideramos que no es el momento de elucubraciones teóricas proponemos la voluntad de realizar mecanismos que corrijan los pasados efectos de la injusticia, porque si el pueblo ha convocado a una Asamblea Constituyente motivado por la emergencia de la crisis económica, social, jurídica y política que padece, mal haríamos en exorcizar la marginalidad social desconociéndola en este proceso y rompiendo el orden lógico de que al actualizar la estructura estatal y ponerla al servicio del desarrollo social y económico no corrijamos con el mandato imperativo, los efectos del régimen injusto que pretendemos subsanar.

Otra fuente de inspiración de la propuesta la encontramos en las prescripciones del Derecho Internacional, la Dogmática Jurídico-Penal, la Política Criminal Alternativa que se ensaya en los mismos Estados Unidos de América y en los principios fundamentales que deben regir la técnica penitenciaria conocidos como las siete máximas universales de la buena condición penitenciaria:

1. Principio de la corrección: La detención penal debe, por lo tanto, tener como función esencial la transformación del comportamiento del individuo.

2. Principio de la clasificación: Los detenidos deben estar aislados o al menos repartidos según la gravedad penal de su acto, pero sobre todo según su edad.

3. Principio de la modulación de las penas: Las penas, cuyo desarrollo debe poder modificarse de acuerdo con la individualidad de los detenidos, los resultados que se obtienen los progresos o las recaídas.

4. Principio del trabajo como obligación y como derecho: El trabajo debe ser uno de los elementos esenciales de la transfor-

mación y de la socialización progresiva de los detenidos.

5. Principio de la educación penitenciaria: La educación del detenido es, por parte del Poder Público, una precaución indispensable en interés de la sociedad a la vez que una obligación frente al detenido.

6. Principio del control técnico de la detención: El régimen de la prisión debe ser, por una parte al menos, controlado y tomado a cargo de un personal especializado que posea la capacidad moral y técnica para velar por la buena formación de los individuos.

7. Principio de instituciones anejas: La prisión debe ir seguida de medidas de control y de asistencia hasta la readaptación definitiva del exdetenido, sería preciso no sólo vigilarlo a su salida de la prisión, sino prestarle apoyo y ayuda.

Tanto la Ley 74 de 1968 al ratificar la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, como la Ley 16 de 1972 ratificante también del Pacto de San José de Costa Rica, rescatan el principio de culpabilidad, el respeto a la dignidad del detenido y el carácter resocializador de la pena. Como la realidad penitenciaria del país abunda en enseñarnos el fracaso de su capacidad resocializadora, seríamos irresponsables e iríamos de contravía a la historia si no instrumentamos los mecanismos para que el Estado le cumpla a la población carcelaria actual el mandato resocializador que ordenan los códigos y recomienda la política criminal excarcelatoria. Por ello estimamos que a nuestra propuesta no debe dársele la categoría de amnistía o indulto, sino que la decisión que proponemos tiene un efecto inmediato y es que el Estado asuma la responsabilidad de resocializar la población carcelaria bajo un programa de profundo contenido humanitario pero también en servicio de las familias, la sociedad y la economía nacional. Si ubicamos este proceso como efecto de un pacto social, y éste es el fruto de quienes tienen unos derechos y de quienes se les exigen unos deberes con los efectos de la confrontación entre la sociedad y el Estado como es el de la marginalidad social, no se pueden dejar sometidos a la indignancia e indiferencia de los legisladores, si en el pasado se olvidó que el poder punitivo del Estado es fuego y la pena el punto de mayor calor, el futuro exige que retomemos de Rousseau su enseñanza de que el hombre es bueno por naturaleza y con fervor humanista preparemos a la comunidad para que olvide toda concepción taliónica y con una pedagogía de sociabilidad entienda que el egoísmo a su interior genera los destructores de su propio bienestar.

La historia de la humanidad es prolija en enseñanzas resocializadoras, a la vanguardia de esos procesos ha estado la intelectualidad democrática, acompañada por posiciones eclesásticas en las cuales distintos pontífices han desarrollado las políticas de indulto y rebajas de penas. Los ejemplos recientes son conocidos suficientemente, pero recordemos cómo en 1095 el Papa Urbano II con el objeto de contribuir al desarrollo religioso y socio-económico del momento propuso: "Que aquellos acostumbrados hasta ahora a luchar en guerras perversas contra los fieles, luchan ahora contra el infiel... Que

aquellos que hasta ahora han sido salteadores, que desde ahora sean soldados..."

Esto exige una toma de responsabilidad de los medios de comunicación para que destierren toda concepción peligrosista en el análisis del delito en Colombia, porque no cabe en la inteligencia jurídico-penal del momento ni las teorías Maltusianas, Lombrosianas, ni Ferrianas y mucho menos el panoptismo de Bentham; pues la indiferencia ante la pauperización de los sectores de escasos recursos ha convertido a la sociedad y el Estado en factores criminógenos por excelencia; a corregir la injusticia llamamos a los distinguidos delegatarios y como nuestra propuesta no tiende al lanzamiento irresponsable de una considerable población carcelaria, recogemos como nuestro el procedimiento de reinserción social que proponen los reclusos de la cárcel del distrito judicial de Bucaramanga.

La política criminal contemporánea, recomienda cuatro mecanismos limitantes del Poder Punitivo del Estado: La desjudicialización, despenalización, descriminalización y la flexibilidad del muro carcelario. Todos ellos se han implementado en nuestro país, como ejemplos tenemos el decreto 1.853 de 1985 y la reciente Ley 23 de 1991, esperamos que esta última no fracase como las anteriores, pues su principal error fue el de no acompañar una política humanizante de la pena con la democratización del quehacer social, económico y político del país. Razon le asistió a nuestra Corte Suprema de Justicia al declarar la inexecutable de la prisión perpetua, pues estimó que un requisito para el ordenamiento jurídico es la existencia del orden público y las premisas de éste son el orden social y económico.

El proceso que en la actualidad vive el país, ha generado expresiones de todos los sectores de la sociedad y el deseo de ser artífices del nuevo orden social, prueba de ello ha sido la entrega de armas en las diferentes cárceles del país como es el caso de La Picota, Bucaramanga, Barranquilla, Popayán, Ibagué y Buen Pastor en Bogotá.

Nuestra fundamentación recoge las inquietudes del jurista e investigador Iván Orozco Abad quien en escrito publicado en la revista *Análisis Político* de la Universidad Nacional con fecha septiembre de 1990, se expresó así: "Si asumimos con Hanna Arendt que la actitud presente hacia el pasado y de alguna manera de fatalidad misma de lo pasado sólo se puede modificar a través del perdón —único mecanismo mediante el cual resulta posible evitar que la inercia retaliatoria y retributiva del pasado se enseñoree del presente y se proyecte como un atavismo hacia el futuro—, de la misma manera que sólo la promesa —y con ella los pactos que la fundan— está en capacidad de ofrecer un criterio de regulación de la conducta hacia el futuro, entonces cabe decir que Colombia, en la hora fundacional que nos encontramos, sólo puede caminar hacia la paz a través del perdón y las promesas recíprocas entre los protagonistas del drama de sangre en que estamos inmersos".

Esperamos que para el plan de resocialización propuesto, no se nos responda con la secular disculpa fiscal, porque recursos económicos si los hay, lo que se requiere es el cambio de concepción política hacia los

administrados, como ésta sola ha tenido en su mente el reforzamiento de la fuerza pública esperamos que se dé un orden de prioridades al rubro del gasto público y se corrija la cifra que dio el Conpes que en publicación del 23 de febrero de El Colombiano informa: "Sólo en defensa se asignaron \$93.300 millones, cifra equivalente a más de tres veces la inversión del sector educativo y dos veces la del sector salud".

La tercera norma transitoria que propusimos fue la siguiente: "Para el logro de la vigencia y eficacia del artículo primero de esta Constitución, (sobre la protección al derecho a la vida) esta Asamblea designará una comisión de paz y seguridad ciudadana para que opere como interlocutora ante la comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos y además instaure las acciones respectivas para la investigación de los genocidios y magnicidios de que es víctima la población colombiana. Se actuará de acuerdo a los artículos 33 y siguientes de la Ley 16 de 1972".

Esta propuesta tiene lógica relación con la anterior y además pretende desarrollar con más amplitud el numeral noveno del acuerdo firmado por esta organización con el Gobierno Nacional. Es obvio que la sustentación para el numeral segundo es válida para éste, por tal motivo nos abstenemos de iterar sobre lo allí expresado.

La otra fórmula transitoria que propusimos a la Asamblea hace referencia a la elección del primer Consejo Superior de la Judicatura. En consideración a que en la Comisión IV se está desarrollando el debate sobre esta iniciativa esperamos sustentarlo una vez las propuestas se consoliden con más rigor hacia nuestra pretensión: La estructuración de un Poder Judicial, con total independencia económica, funcional, orgánica y política del Ejecutivo.

Jaime Fajardo Landaeta,
constituyente.

Dario Mejía Agudelo
constituyente.

ANEXOS: Proyecto Integral de Nueva Constitución. Propuesta Resocializadora y Nueva Filosofía Penitenciaria presentada por los reclusos del Distrito Judicial de Bucaramanga.

Columna periodística publicada por el periódico El Colombiano sobre La Impunidad.

PROPUESTA A LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Existe en la historia de la humanidad hechos trascendentes también intrascendentes, la coyuntura que hoy vive la nación es de esas en que cualquier persona o personas necesariamente, deben participar, proponer y por qué no avalar contenidos de corte Democráticos y Popular. Antes de entrar en materia debemos desarrollar una hipótesis que nos ubique en el contenido de la rehabilitación necesaria, humana y viable para la población carcelaria del país como instrumento fiable y de posible aplicación.

Partimos para esta parte del análisis histórico, evolutivo y de sistema carcelario, vigente, planteado por el doctor Bernardo Echeverri Ossa.

Tomamos algunos apartes, vemos que de hecho nada ha cambiado.

"Las disposiciones penitenciarias ini-

ciales de la independencia, están ubicadas en los años 1828 y 1837, de aquí hasta 1934 nos volvimos a acordar de la materia en que, justo es reconocerlo, se le dio al país un Código Penitenciario, acorde con las doctrinas de la Penología y de la criminología".

"Alfredo Araujo Graw, Ministro de Justicia por aquella época hizo que el Gobierno expidiera dentro de la Reforma Judicial, el decreto ley número 1817 de julio de 1964".

Hoy dicha norma de ordenamiento e instrumento ha perdido su razón de ser, requiere de fondo-forma, crear verdaderos mecanismos de rehabilitación humana y proyectados al año 2000.

Por lo tanto proponemos para su análisis y posible aplicación el siguiente texto:

Reglamentar los artículos 136 y 217 del Decreto 1817 de 1964, y se pone en ejecución el sistema de tratamiento penitenciario de régimen progresivo.

1. Adóptese como sistema de tratamiento penitenciario para el personal de reclusos condenados a una pena no menor de tres años, en todas las cárceles del país, el régimen progresivo, el cual se determina por los principios, mecanismos que a continuación se esbozan.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

— El de las Penas.

La pena tiene entre las funciones que le son propias la específica de resocialización del interno condenado a través de un tratamiento penitenciario y humano.

— Tratamiento Penitenciario y Humano.

Es la aplicación sistemática de mecanismos y técnicas terapéuticas, orientadas a reformar los valores morales, incentivar las capacidades o aptitudes del hombre a través de la enseñanza de una profesión u oficio, para reintegrarlo a la Nación como un ser útil y digno.

— Progresividad en el Tratamiento.

El tratamiento institucional, semi-institucional y extrainstitucional será progresivo, entendiéndose por él la ejecución a través de etapas sucesivas, hasta lograr la preliberación y liberación definitiva por medio del tratamiento resocializador.

— Respeto a la Dignidad Humana.

El tratamiento progresivo tiene como premisa fundamental, el respeto por la dignidad humana del recluso sometido al tratamiento. En consecuencia queda prohibido todo trato vejatorio o humillante para la persona del interno.

— Igualdad.

Todos los reclusos condenados sometidos a tratamiento son iguales, sin tener en cuenta raza, edad, sexo, opinión política, opinión religiosa, condición civil y del delito, salvo la diferenciación resultante del diagnóstico y tratamiento individual.

— Individualización.

El tratamiento penitenciario humano de régimen progresivo se caracteriza por la individualización de cada caso en las fases de ingreso, observación y diagnóstico, de

tratamiento, clasificación, evaluación y preparación a la Libertad.

— Medios de Tratamiento.

El sistema progresivo combina el trabajo, el estudio, la disciplina y la convivencia como medio de tratamiento, las cuales se aplicarán previo estudio y diagnóstico del organismo técnico-criminológico.

— Precisión de Tratamiento.

El tratamiento progresivo que se imparta a cada condenado debe ser el preciso y requerido para cada individuo, como resultante del estudio, la observación y evaluación.

— Composición del Sistema.

El sistema de Tratamiento progresivo estará integrado por varias fases así:

a) Fase de Ingreso: Observación, clasificación y diagnóstico.

b) Fase de Tratamiento Institucional: Etapa de seguridad, media seguridad y mínima seguridad.

c) Fase de Tratamiento Semi-institucional y Extrainstitucional: Integrada por las etapas de confianza, de preliberación, donde el interno es colocado a prueba.

DEL INGRESO: OBSERVACION Y CLASIFICACION DEL DIAGNOSTICO

— Centro de Observación, Clasificación y Diagnóstico.

Para el cumplimiento de lo ordenado, el periodo de observación, clasificación y diagnóstico, se cumplirá en un lugar especial del penal, destinado para tal fin que reúna las condiciones de infraestructura y requisitos que exige la técnica penitenciaria humana y moderna.

— Equipo Interdisciplinario.

El estudio integral del condenado para ser sometido a tratamiento penal o penitenciario en el periodo de observación, clasificación y diagnóstico será efectuado por un organismo técnico-científico-humano y criminológico, compuesto por los siguientes profesionales: Abogado penitenciario y/o criminólogo, un sociólogo, un médico general, un médico siquiatra, un psicólogo, un pedagogo, un trabajador social, un antropólogo y un oficial de prisiones de las más altas y mejores cualidades éticas.

— Consejo de Evaluación y Tratamiento.

Hecho el estudio correspondiente por cada uno de los profesionales que integra el grupo interdisciplinario se reunirán en Consejo de evaluación y tratamiento, a fin de clasificar al interno, ubicándolo en la etapa que le corresponde y diagnosticando el tratamiento del caso, para formular las recomendaciones pertinentes.

DEL INGRESO Y OBSERVACION

Esta fase estará compuesta por la admisión, sección de información, sección de identificación, sección jurídica, sección médica, sección psicológica, sección pedagógica, sección sociológica y de trabajo social, sección vigilancia y seguridad y sección del Ministro Religioso.

— Procedimiento.

Con criterio científico el equipo inter-

disciplinario dividido en secciones determinará el procedimiento y funciones para el cumplimiento de una verdadera rehabilitación humana tendiente a resocializar al interno.

— Ficha Biográfica.

A cada interno se le abrirá un expediente técnico-humano y criminológico, compuesto por las secciones anteriormente anunciadas y por aquellas que sea necesario agregar.

CLASIFICACION Y DIAGNOSTICO

— Clasificación.

El Consejo de Evaluación y tratamiento procederá a clasificar los internos según el grado de resocialización que resulte del estudio de observación, así:

- a) Fácilmente resocializable.
- b) Resocializable.
- c) Dificilmente Resocializable.

— Ubicación de Etapa

De acuerdo con el pronóstico del grado de resocialización, el Consejo de Evaluación y tratamiento ubicará al interno en la etapa o sección del establecimiento a que debe ser destinado para aplicarle el tratamiento penal y/o penitenciario.

— Diagnóstico.

El Consejo de Evaluación fijará el programa de tratamiento completo a que debe ser sometido el interno en la etapa correspondiente, conforme al reglamento de cada una de ellas.

A partir de este planteamiento general, y específico a la vez en lo que tiene que ver con el grupo interdisciplinario, sugerimos a la ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, que sobre la base de un estudio por parte de un grupo de especialistas en PENOLOGIA, se defina el tiempo de duración de las etapas de diagnóstico, tratamiento y libertad, creación de mecanismos institucionales y extrainstitucionales para la resocialización del interno en forma sistemática, humana y con políticas de estudio, trabajo y disciplina coadyuven a la construcción de un hombre nuevo para la Nueva Colombia.

2. Mal haríamos en dejar pasar momentos tan definitivos para la Nación, los presos de

la Nación, que somos en un número de aproximadamente cuarenta mil (40.000), solicitamos social y políticamente se revise o elabore para la Nueva Carta Magna el vínculo real en la Constitución hoy existente entre la pena y su enunciado en la Constitución.

Estamos de acuerdo en que la justicia debe ser pronta, eficaz pero también humana, científica, y que su centro sea el hombre para ser resocializado con oportunidades laborales, educativas y sociales.

Es también el momento de pedir que éste máximo organismo de la nación delibere y tome determinaciones en cuanto a las penas impuestas, pues las normas y leyes hoy existentes han carecido de un estudio penalógico, encontrándose penas bajas para delitos de cierto modo terribles y para delitos menores penas muy altas.

Si bien es cierto que estamos haciendo una propuesta a la ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE de carácter democrático para reformar el Decreto N° 1817, cabría la posibilidad de que se hiciera una reestructuración general del régimen penitenciario colombiano.

COMPLEMENTO JURIDICO

Normas Penitenciarias vigentes que deben ser estudiadas y revisadas:

— **Decreto N° 44/39** por el cual se aclara el 2361/36 sobre traslados y por la resolución 536/39.

— Fondos para talleres, cooperativas, aportes internos.

— **Decreto N° 1493/51** Patronato Antonio Naríño.

— **Decreto N° 1851/55** Fondo de Maquinarias.

— **Decreto N° 1817/64** Casa del penado, Art. 2 N° F.

— **Artículo 41 N° K.** Libertad preparatoria, permisos especiales

— **Artículo 41 N° L.** Rebaja de penas y franquicias.

— **Artículo 45 N° B.** Tramitar y diligenciar rebajas de pena.

La Normatividad mencionada existe, pero en la práctica no se ha cumplido.

PROPUESTAS

a) Libertad condicional: debe ser concedida por el director del establecimiento, previa reunión del Consejo de Disciplina pues ellos son los que conocen realmente la conducta, el trabajo y la rehabilitación del interno.

b) Ampliación de Delitos que puedan purgarse con libertad de ejecución condicional o provisional.

— Homicidios culposos

— Preintencionales

— Por piedad

c) Hacer más ágil el artículo que habla sobre la indemnización integral, artículo 31 decreto 1861/89 independientemente de la RELACION JURIDICA que se desprenda de los hechos para hacerla menos gravosa.

d) Regreso del jurado de conciencia por ser una Institución democrática de origen Popular que nace en la Revolución Francesa.

e) No estar detenido en condición de sindicado pero sí controlado que es el interés del Estado.

f) Descentralización a las direcciones de penal de la preparatoria, las 72 horas y la Franquicia.

g) Radicación automática por protección al núcleo familiar de lo contrario produce descontrol moral, social y económico del hogar.

h) Creación de cárceles — empresa — fábrica — educativa y resocializadora, con objetivos de educación — capacitación, — ganar un salario para el sostén de la familia, la cárcel principal proveedor del Estado y sus instituciones descentralizadas I.C.T. Obras Públicas, etcétera.

i) Levantamiento del Estado de Sitio y las medidas de excepción Decretos 180, 181 y 182 de 1988.

j) Extender los delitos ciudad por cárcel.

a) Abusos de confianza.

b) Hurtos simples con indemnización integral cumpliendo la relación Delito-Jurídica.

k) Permitir el organizarse en asociaciones y sindicatos al personal de guardia.

Cumplir con la asistencia médica para la familia del guardián.

Liquidación de las prestaciones sociales de los guardianes por el último salario devengado.

Presos Cárcel del Distrito Judicial Bucaramanga

El Episcopado y la Intermediación de Paz entre el Gobierno y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar

Conferencia Episcopal de Colombia
Secretario general
Bogotá, 11 de abril de 1991
SPEC 8454/91

De mi consideración:

Con grande interés y esperanza, la Conferencia Episcopal de Colombia acogió la petición de esa honorable Asamblea Nacional Constituyente para "realizar una gestión de buenos oficios", con el fin de lograr un diálogo directo entre el Gobierno y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar.

Fue grande el esfuerzo y dedicación que los dos Delegados de la Conferencia Episcopal pusieron en la realización de dicho encargo. El Comunicado que les adjunto da mayores informes sobre las gestiones adelantadas.

En vista de la imposibilidad de llevar a feliz término tal gestión y, aún sin cumplirse el plazo de cuarenta días que nos habíamos fijado, debidamente autorizado por el Presidente de la Conferencia Episcopal lamento dar por terminado, desde el día de hoy, el encargo recibido por esa Asamblea.

Al agradecer la confianza depositada en nosotros, me reitero de Ustedes afectísimo servidor.

+Rodrigo Escobar Aristizábal.
Obispo-Secretario General
del Episcopado.

Doctores
ALVARO GOMEZ HURTADO
ANTONIO NAVARRO WOLFF
HORACIO SERPA URIBE
Presidentes
Asamblea Nacional Constituyente
CIUDAD

Bogotá, D.E., abril 12 de 1991

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

Estimado señor:

El Presidente Colegiado Horacio Serpa Uribe me ha enviado para que sea publicado en la Gaceta Constitucional el documento producido por la Conferencia Episcopal de Colombia en el día de ayer, el cual adjunto a la presente.

Por tratarse de un asunto de naturaleza especial, la publicación debe hacerse al final de La Gaceta como noticia, que puede tener algún interés en el futuro.

Atentamente

Jacobo Pérez Escobar,
secretario general

COMUNICADO DE LOS DELEGADOS DE LA CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA PARA LA INTERMEDIACION ENTRE EL GOBIERNO Y LA COORDINADORA SIMON BOLIVAR EN EL PROCESO DE PAZ

1. Desde el momento mismo en que el Gobierno Nacional y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar aceptaron la mediación de la Iglesia pedida por la Asamblea Nacional Constituyente el 7 de marzo, la Comisión nombrada por la Conferencia Episcopal de Colombia inició conversaciones con ambas partes. Durante el tiempo de la intermediación fueron casi diarios los diálogos. Nunca hubo interrupción del proceso de conversaciones.

2. En un primer momento hubo que superar dificultades provenientes de la ruptura del diálogo entre el Gobierno y la Coordinadora Guerrillera. Afortunadamente el Gobierno nos dotó de medios de comunicación propios y la Coordinadora Guerrillera accedió al diálogo directo con nosotros.

3. Se inició, luego, el estudio de los sitios y las garantías necesarias para el diálogo.

Desafortunadamente las exigencias de la Coordinadora Guerrillera resultaron inaceptables para el Gobierno y los sitios y las garantías ofrecidos por éste no lograron la credibilidad por parte de la Coordinadora Guerrillera.

4. Llegados a este punto nos ha parecido honesto con el país comunicar esta situación y dar por terminada la etapa de intermediación que nos había sido solicitada. Lamentamos la nueva frustración nacional pero creemos que no todo está perdido.

En consecuencia, propusimos a la Coordinadora Guerrillera que vuelva al diálogo directo con el Gobierno por medio del radio-teleéfono, comunicados escritos o con la mediación de otras entidades o gobiernos amigos.

5. Al terminar nuestra gestión consideramos que no ha sido perdido el esfuerzo hecho en búsqueda de la paz para Colombia.

Agradecemos al país y a la Asamblea Nacional Constituyente su confianza depositada en la Iglesia. Reconocemos el esfuerzo y la constancia con que el Gobierno y la Coordinadora Guerrillera, muchas veces y por largas horas, conversaron con nosotros.

6. El Gobierno, la Coordinadora Guerrillera y nosotros estamos de acuerdo con que sólo termina una etapa del proceso de la paz: la de la intermediación.

La búsqueda de la paz es un deber inaplazable para todos. La Iglesia seguirá, por su parte, buscando caminos de conciliación, fiel a la exigencia del Evangelio; en consecuencia, no dejaremos de poner todos los medios para lograrla.

Bogotá, 11 de abril de 1991

Mons. Guillermo Vega B.
P. Nel. H. Beltrán S.

Aclaración

La GACETA CONSTITUCIONAL se permite aclarar que el acta de sesión plenaria publicada en La GACETA número 47, corresponde al día lunes 18 de febrero de

1991 y no al día 11 del mismo mes y año, como equivocadamente aparece en la primera página.