

PRIMERA PARTE

ANDES PROPOSITOS REFORMA REFLEXION PARA NUEVA CONSTITUCION

Documento preparado por el Gobierno
del Presidente César Gaviria Trujillo

Bogotá, Colombia, noviembre de 1990

ma son los
que con
mas de 3
en a la
orte: "En
ola como
de la
democracia
tener
politicas y
integrarse
la de tales
cimiento del
a través de
ne que "los
funcionarios
del acuerdo
nativa del
temidos,
no sólo es necesario evitar

Orientación de la Reforma

Aunque la formulación de las preguntas se hace de manera abierta, como ya se ha señalado, el Gobierno quiere precisar en esta ocasión las orientaciones globales que, a su juicio, deben plasmarse en la reforma de la Constitución. Se trata de fijar los grandes derroteros que orientarán la acción del Gobierno en el proceso renovador.

Son seis los grandes propósitos que a juicio del Gobierno deberían servir de criterios orientadores en la deliberación sobre la conveniencia de las propuestas de reforma.

no sólo es necesario evitar

lexión
hombre
lez
ara escoger
el mejor camino''.

PRIMERA PARTE

LOS SEIS GRANDES PROPOSITOS DE LA REFORMA

Crisis institucional. El espíritu renovador. La Colombia del futuro

Desde sus inicios, y aún antes del 7 de agosto de 1990, el Gobierno ha señalado como elemento esencial del proceso de convocación de una Asamblea Constitucional la necesidad de promover profundas reformas institucionales en función de una Colombia más democrática y más participativa. De esta manera se recogieron esfuerzos anteriores, particularmente los pasos tendientes a convocar un Plebiscito que permitiera la expresión del cuerpo electoral y los que condujeron a la instalación de una Comisión de Asesoría Institucional, durante cuya fase preparatoria se abordó el tema de la reforma constitucional y se delinearon sus características embrionarias, proceso que se vio frustrado a la postre por una decisión de orden judicial. Así mismo, el 27 de Mayo, a propósito de la celebración de las votaciones para Presidente de la República, una amplísima mayoría de votantes manifestó su deseo de que se renovara la Constitución Política por conducto de una Asamblea Constitucional.

En verdad, ese espíritu renovador, es uno de los elementos que justifica en el plano político la escogencia de mecanismos extraordinarios de reforma de la Constitución, los cuales no tendrían explicación cabal dentro de un marco limitado de simple modernización funcional de la administración, como tampoco la tendría si no hubiera hecho presencia la aguda crisis institucional que hoy nos aqueja. No obstante, el contenido de la reforma no se agota allí, no sólo mira al pasado y al presente, sino que también aspira a proyectarse hacia el futuro a fin de establecer los criterios, principios y normas que han de regir la Colombia del Siglo XXI.

Preguntas para reflexionar

A fin de identificar los puntos fundamentales de la reforma y facilitar el proceso de discusión de la misma, las distintas fuerzas signatarias del "Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional", esto es, el Partido Liberal, el Partido Social Conservador, el Movimiento de Salvación Nacional y el Movimiento Alianza Democrática M-19, propusieron a los Colombianos la adopción de un amplio temario que abarcaba un conjunto de inquietudes bastante significativo.

El fallo de la Corte Suprema de Justicia, al declarar la inconstitucionalidad del Decreto 1926 de este año, señaló que las fuerzas políticas no podían restringir el temario del cual debe ocuparse la Asamblea de modo que los únicos

límites a la competencia de la misma son los siguientes:

Primero, el que se deriva del mandato que con la papeleta depositada el 27 de Mayo, más de 5 millones de ciudadanos le confirieron a la Asamblea, sobre el cual dijo la Corte: "En síntesis, la Asamblea Constitucional tenía como función reformar la Constitución Política de la nación a fin de fortalecer la democracia participativa, en ella deberían tener representación las fuerzas sociales, políticas y regionales de la nación, y debería integrarse democrática y popularmente. La medula de tales limitaciones sería pues el fortalecimiento del sistema democrático-participativo, a través de un mecanismo representativo.

En segundo lugar, advierte la Corte que "los actuales períodos de los funcionarios mencionados en el punto 9.a) del acuerdo político, incluido en la parte considerativa del Decreto 1926 de 1990, no podrán ser afectados, pues de lo contrario carecerían de sentido las inhabilidades futuras y la coincidencia de ellas con los años electorales allí señalados".

En tercer lugar, sostuvo la Corte haciendo referencia a uno de los considerandos del Decreto 1929: "b) Fortalecimiento de las instituciones. Para disipar el temor de que el decreto pueda dar lugar al debilitamiento de nuestras instituciones, cabe recordar el siguiente punto de sus consideraciones: 'Que es urgente crear las bases de un fortalecimiento institucional, el cual pone de presente que su finalidad es el fortalecimiento institucional' y que la Asamblea Constitucional debe perseguir igual objetivo".

En consideración a la ampliación de la temática constitucional inherente al fallo de la Corte ya recordado, el Gobierno ha decidido someter a la discusión pública una serie de preguntas sobre temas constitucionales, con el propósito de provocar la reflexión más amplia posible. De esta manera, el Gobierno colabora con la transparencia del proceso y acentúa el grado de participación a fin de que la reforma contenga una amplia gama de elementos que reflejen de manera pluralista el pensamiento político de todos los colombianos. La formulación de tales temas, se hace a la manera de preguntas que el Gobierno dirige a las Comisiones Preparatorias, sin que éste aún manifieste cual es su posición sobre cada una de ellas.

Ni siquiera dicha formulación implica que la cuestión pertenece a la órbita de las regulaciones constitucionales, de modo que la conclusión a la cual se llegue puede eventualmente indicar que la solución pertenece al campo de la ley o de medidas de

otra índole. En verdad, lo que ha hecho el Gobierno es abordar cada tema desde el ángulo de los problemas empíricos que surgen en el análisis de la vida comunitaria. Este método permitirá que la Constitución no se desvíe del tratamiento de la realidad nacional y evita caer en la tentación de transplantar mecánicamente soluciones ideadas en otras latitudes.

Orientación de la Reforma

Aunque la formulación de las preguntas se hace de manera abierta, como ya se ha señalado, el Gobierno quiere precisar en esta ocasión las orientaciones globales que, a su juicio, deben plasmarse en la reforma de la Constitución. Se trata de fijar los grandes ejes rectores que orientarán la acción del Gobierno en el proceso renovador.

Son seis los grandes propósitos que a juicio del Gobierno deberían servir de criterios orientadores en la deliberación sobre la conveniencia de las propuestas de reforma.

En primer lugar, no sólo es necesario evitar que continúe la erosión de la legitimidad de las instituciones sino además construir las bases para revitalizar de manera duradera la confianza, la aceptación y la credibilidad que la ciudadanía tiene en ellas. Para ello debemos pasar de una democracia representativa a una democracia participativa.

En segundo lugar, como la convivencia pacífica que tanto anhelamos los colombianos sólo se puede fundar en una cultura de tolerancia, de respeto mutuo, de libertad e igualdad en la cual no quepa la arbitrariedad, es indispensable adoptar una Carta de Derechos. En ella no sólo deben definirse los derechos sino establecerse mecanismos eficaces para asegurar su protección.

En tercer lugar, el debilitamiento de las instituciones debe ser drásticamente contrarrestado. Es tarea prioritaria fortalecerlas para que sean capaces de solucionar tanto los grandes problemas de hoy como los imponentes desafíos del Siglo XXI.

En cuarto lugar, ante el notorio desequilibrio entre las ramas del poder público y la cada vez más patente necesidad de promover la colaboración armónica entre ellas es preciso replantear el principio de la separación de poderes. De lo que se trata no es de impulsar la concentración de autoridad en pocas manos, lo cual generaría un grave peligro para las libertades, sino de establecer mecanismos que además de permitir que el Estado actúe eficientemente, garanticen que quienes toman las decisiones sean responsables políticamente.

Adicionalmente, el excesivo centralismo que puede haber servido en el pasado para restablecer el orden y consolidar la República, ahora está ahogando la democracia local y mostrando insuficiencia e insensibilidad frente a problemas de grandes sectores de la población. El proceso de descentralización ha contribuido a aliviar los males del centralismo. Sin embargo, es necesario ir aún más lejos. Debemos pasar a un sistema de autonomía territorial.

Finalmente, ante el debate sobre el tamaño y el papel del Estado, especialmente frente a la economía, lo principal es tener en cuenta los objetivos de la intervención estatal y la mejor manera de alcanzarlos. El propósito es promover la justicia social, dentro del contexto de una economía pujante y moderna en la cual la iniciativa privada aporte toda su creatividad y dinamismo. La mejor manera de alcanzar este propósito no es aferrarnos dogmáticamente a esquemas tradicionales ya superados o a estructuras estatales insuficientes que en algunos casos benefician a intereses que no requieren protección estatal. Pero tampoco lo es desmontando el Estado y confiando ciegamente en las fuerzas del mercado. Lo fundamental es que para el logro de los objetivos se adopten los mecanismos más eficientes, que aseguren la mayor productividad y que también abran las decisiones sobre presupuesto y planeación a la deliberación democrática y transparente.

I. La nueva legitimidad del Estado. La construcción de una democracia participativa.

La idea rectora es la búsqueda de la vigorización de la legitimidad del Estado.

Es innegable que la legitimidad de nuestras instituciones se ha estado erosionando paulatinamente. La marginalidad política de amplios grupos de la población, el sentimiento de carencia de representación política y social que embarga a muchos colombianos y la pérdida de confianza en instituciones fundamentales son algunas de las manifestaciones de esa erosión de la legitimidad. No es esto un problema que afecta exclusivamente al Estado. También los partidos políticos y los grupos de representación de intereses privados han sido en mayor o menor grado cuestionados. Tampoco es una situación coyuntural que se pueda afrontar con medidas ordinarias.

La Asamblea Constituyente ofrece una oportunidad irreplicable de atacar el fondo del problema de legitimidad. Podemos recuperar el tiempo perdido y construir sobre los esfuerzos que se han hecho a lo largo de este siglo. Las elecciones del 9 de Diciembre permitirán que la Nueva Constitución sea también un Nuevo Reto Político que no sólo se constituya en un tratado de paz duradero sino que fije unas reglas básicas de juego democrático aceptadas por todos como legítimas.

Es pertinente recordar las palabras que pronunció el Presidente Gaviria el 3 de Octubre al instalar la Comisión Preparatoria sobre mecanismos de participación: "Sólo la participación en la construcción de las reglas y en la toma de decisiones genera el entendimiento y el compromiso necesarios para que éstas sean acatadas, obedecidas y aplicadas".

4

"Por eso el proceso amplio y participativo de la Constituyente es fundamental para asegurar la vigencia del Estado de Derecho y el futuro cumplimiento de la nueva Constitución. Así, el texto de una reforma aprobada por la Asamblea o por el Congreso sea idéntico, el resultado real será diferente. Una será la reforma del pueblo y la otra la de los representantes del electorado. Una pasará a ser parte del patrimonio construido por los ciudadanos y la otra no estará en el alma de los colombianos. Porque tan importante como el contenido de la reforma es el proceso mediante el cual ésta es diseñada, discutida y formalmente aprobada. Lo que da vida a una Constitución es que esté en el corazón de un pueblo, no en la letra fría de las normas, por estricta que sea su aplicación. Es esta constatación, lo que resalta también la trascendencia del capítulo sobre derechos humanos. El espíritu de libertad, el anhelo de igualdad y el clamor de justicia deben recibir reconocimiento en nuestra Constitución en forma de derechos".

Adicionalmente, para que esa legitimidad pueda sostenerse y fortalecerse hacia el futuro es necesario pasar de una democracia representativa a una democracia participativa. No se trata exclusivamente de crear mecanismos de democracia directa como el *referendum*, la iniciativa popular y la revocación del mandato. Aun cuando ellos sin duda contribuirían a suplir deficiencias de nuestra democracia representativa, la gran pregunta que tendrían que responder los constituyentes es si también se crean mecanismos de participación ciudadana en escenarios diferentes al electoral.

Tenemos ante nosotros la inmensa responsabilidad de construir una democracia diferente: una democracia participativa en la cual ser ciudadano colombiano signifique más que enterarse de las noticias y votar cada dos o cuatro años. Estos abren la posibilidad para que la democracia pase a otras esferas de la vida nacional en las cuales la participación ciudadana cabe perfectamente. Democratización de los partidos políticos. Democratización de los gremios y los sindicatos. Democratización de empresas y universidades. Nuevas posibilidades de participación en la administración de justicia. Y como las entidades públicas toman decisiones que a veces tienen alcances similares a leyes del Congreso, o afectan los intereses de millones de colombianos, la administración pública también debe abrirse a la participación de la comunidad.

Frecuentemente, quienes opinaban dentro del clima ya superado de la guerra fría, consideraban que abrir canales de participación política llevaría a la desestabilización de regímenes políticos de países en vía de desarrollo. Sin embargo, la experiencia colombiana demuestra lo contrario. La mejor garantía para la estabilidad es una sociedad abierta, en la cual todos tengan igual oportunidad de intervenir en las decisiones que les afectan e interesan, dentro de un contexto de respeto mutuo, de libertad, de tolerancia.

Para lograr esa relegitimación, es preciso trabajar simultáneamente en dos frentes:

Por un lado, las instituciones vigentes y, entre ellas, la propia organización estatal, a fin de lograr una mayor participación ciudadana en los organismos públicos y privados que aglutinan las fuerzas sociales,

revitalizar el régimen político, moralizar el Congreso y la administración, imprimir eficacia a la acción pública, dignificar la justicia y dotarla de herramientas adecuadas para combatir el delito y reestructurar la administración territorial para darle mayor autonomía.

Al otro lado de esta ecuación está la persona humana. En este frente, es necesario dotarla de un cúmulo más completo de derechos, lo cual implica una mayor transferencia de poderes al ciudadano frente al Estado y frente a sus mandatarios.

II. El significado de la expedición de una carta de Derechos. La lucha contra la arbitrariedad.

Ahora, cuando en la construcción de las instituciones democráticas de Europa del Este se considera que lo esencial es reconocer las libertades básicas de los miembros de una comunidad política, cuando en Gran Bretaña y en otros países el gran debate constitucional gira en torno a la adopción de una Carta de Derechos, cuando el tema de los derechos humanos es uno de los principales de la agenda internacional, Colombia debe abordar el tema con toda la trascendencia que tiene.

La Constitución de 1886 fue tímida en la consagración de derechos y aun cuando con la reforma de 1936 se avanzó en este campo, la Constitución vigente es precaria en definición de derechos civiles y políticos, en la tutela de derechos sociales y económicos y en el reconocimiento de derechos colectivos.

También son insuficientes los mecanismos proteger efectivamente los derechos fundamentales de los individuos.

Cuando hablamos de derechos, estamos hablando también de poder. Hay quienes sostienen que la principal razón para adoptar una Carta de Derechos es que no hay mejor manera de fortalecer los poderes del ciudadano frente al Estado. Las atribuciones estatales en la era moderna se han vuelto más grandes y penetran en todos los rincones de la vida cotidiana, por consiguiente los individuos se sienten desamparados a merced de la buena voluntad y del justo criterio de las autoridades. Eso no es conveniente ni para la estabilidad de las instituciones ni para el desarrollo autónomo y digno de las personas.

Obviamente definir en un texto legal los derechos de los colombianos no asegura su efectiva protección. Pero es el primer paso ineludible que hará que los colombianos empiecen a apropiarse de esa Constitución que hoy ven lejana e ininteligible.

También es muy útil para alcanzar la reconciliación de todos los colombianos. Como dice uno de los considerandos del Decreto 1926 "diversas fuerzas sociales, incluidas aquellas que se encuentran marginadas o que desarrollan actividades contestatarias en ocasiones por fuera de la ley, contribuyendo a la anarquización generalizada de la vida política del país, tendrán en la convocación de la Asamblea Constitucional y en el proceso de reforma para la adopción de nuevos derechos y de mecanismos eficaces para asegurar su protección, una oportunidad de ingresar a la vida democrática institucional, lo cual es

necesario para alcanzar la convivencia pacífica de todos los colombianos. También los grupos alzados en armas ven en la posibilidad de consagrar nuevos derechos una oportunidad histórica y por esta razón esta parte de la reforma es esencial para alcanzar la paz.

Enumerar y definir expresamente los derechos es además indispensable para que los mecanismos y organismos diseñados para tutelarlos tengan una base sólida y para que los colombianos sepan claramente cuáles son sus derechos y puedan así exigir su cumplimiento.

En el caso de que se adoptaran nuevos derechos civiles y políticos directamente exigibles por un individuo ante una autoridad judicial, como sucede en otros países latinoamericanos y en democracias europeas, se daría un gran paso en la limitación del ejercicio del poder arbitrario. Se estarían fijando límites sustanciales a la autoridad, que aún obrando dentro de su órbita de competencia y con buena intención no puede desconocer. A los jueces corresponde principalmente proteger los derechos amenazados o violados, y por lo tanto, una Carta de Derechos, tomada en serio, implica un aumento muy considerable de las responsabilidades del poder judicial. Por esta razón, la posible creación de una Corte Constitucional y la adopción de nuevos recursos judiciales debe ser analizada dentro de esta nueva perspectiva.

La Carta de Derechos también es un elemento esencial de lo que se ha denominado el Estatuto de la Oposición. En la medida en que el individuo esté protegido efectivamente de eventuales arbitrariedades o excesos y en que los derechos de las minorías sean garantizados constitucionalmente, el espacio para controversia franca, la crítica abierta, la confrontación de ideas estará plenamente despejado.

Por otra parte, si todavía hay un largo camino por recorrer en cuanto a la protección de éstos y otros derechos tradicionalmente asociados con la democracia, es aún más largo el que debe ser transitado para lograr la vigencia efectiva de los derechos sociales y colectivos.

Es cierto que en 1936, se dió un significativo paso en este sentido. Sin embargo, las garantías sociales entonces consagradas no han tenido la eficacia esperada. Y los colombianos así lo saben cuando en las encuestas le dan gran importancia a los derechos relacionados con asuntos laborales y a otros que reflejarían anhelos de justicia social.

Se dirá que la Constitución, no puede prometer vivienda, salud, educación, comida, trabajo y seguridad social a todos los colombianos. Pero es que ese no es el objetivo. Incluso sería perjudicial para la misma Constitución crear derechos imposibles de cumplir. De lo que se trata es de afrontar el hecho de que la real libertad no puede existir sin seguridad económica e independencia. La superación de las principales necesidades socioeconómicas de los colombianos deben convertirse en un propósito nacional que comprometa no sólo al Estado sino también a los particulares. Para que así sea, la reforma constitucional aprobada por la Asamblea

donde estará representada toda la Nación, debe tener la posibilidad de reconocer formalmente dichas necesidades.

Además, hay bienes sociales fundamentales que no pueden estar circulando para compraventa en el mercado. Cada sociedad debe decir cuáles son ellos y buscar una forma de evitar que sólo quienes tienen poder y dinero, puedan disfrutar de esos bienes sociales. La salud mínima para sobrevivir y compartir una existencia digna con los demás, por ejemplo, no debe ser un privilegio sino un derecho de todos que no sólo el Estado sino también los particulares deben respetar.

Esos derechos socioeconómicos y colectivos no serían directamente exigibles por un individuo ante un juez, por razones obvias. Pero si serían objetivos comunes que el legislador debe promover. Con base en ellos, muchas controversias que hoy son vistas simplemente como el enfrentamiento entre intereses se tornarían en debates sobre qué tanto las políticas estatales, al distribuir recursos y beneficiar a ciertos grupos, están respetando valores constitucionalmente protegidos y que todos reconocemos, tienen la mayor importancia.

Finalmente, una Carta de Derechos, acompañada de mecanismos para garantizar su cumplimiento tanto por el Estado como por centros privados de poder, podría contribuir significativamente a la creación de una cultura cívica de tolerancia pero también de identificación y defensa activa de los principios esenciales de la convivencia democrática. Como dijo el Presidente Gaviria al instalar la Comisión Preparatoria sobre Derechos Humanos:

"Ser ciudadano es algo que se aprende. En Colombia hemos formado expertos en diferentes especialidades, pero nos hemos olvidado del hombre común que debe ser estimulado a asumir activamente su condición de ciudadano. No es un problema de civismo sino de cultura, en el sentido democrático del término. No se trata de que cada colombiano sea constitucionalista sino de que en todos viva un sentimiento de compromiso con los principios fundamentales de la democracia que nos impulse a ser guardianes siempre alerta de la libertad, la justicia y la igualdad".

III. Instituciones fuertes, capaces de solucionar los problemas de hoy y los desafíos del Siglo XXI.

Algunos han creído encontrar incoherencia insalvable entre los principios democráticos que han de regir la vida en comunidad y la necesidad de un Estado fuerte que enfrente los retos de la vida de hoy, no sólo en el campo de la lucha contra los factores de desestabilización, sino en relación con el desarrollo económico y social, la modernización del país y el progreso general.

Este es un falso dilema, cuya equivocación se deriva de una confusión bastante frecuente. Hay quienes creen que la fortaleza del Estado se deriva de la concentración creciente de poderes en el ejecutivo nacional. Este proyecto político ha fracasado, si se mira desde el punto de vista de sus resultados, ya que no ha sido posible superar la crisis permanente y crónica en que se debate nuestra vida institucional. La perpetuación del estado de anormalidad ha sido

acompañada, ciegamente, de la acumulación creciente de poderes en el ejecutivo.

Estado fuerte no es sinónimo de presidencialismo desmesurado. Un Estado fuerte se caracteriza por una concepción suficientemente pluralista que permita a todos los colombianos entender que el sistema es suyo, que encarna abrigo en él, que todos sin excepción podemos residir bajo su amparo. Y esto no se logra mediante la exclusión sino acentuando la integración. Es la democratización de la vida ciudadana, la autonomía de las regiones, la profundización de la democracia participativa la que fortalece el Estado.

Ello no quiere decir, para evitar de una vez el equívoco opuesto, que sean imprescindibles gobiernos de concentración nacional. Por el contrario, el pluralismo no necesariamente conduce a la concertación, sino a la presencia activa de la oposición ejerciendo el papel que le corresponde por su propia definición. Pluralidad no es sinónimo de unanimismo. A la pluralidad la basta para desarrollarse y sobrevivir, un acuerdo sobre las bases fundacionales del Estado. De allí en adelante, lo que sigue es espacio para la diversidad, alternativas para la oposición, garantías para que el poder no la anote y la destruya.

Cómo concebir en la práctica esta revitalización del sistema representativo? De otro lado, cómo poner en marcha la democracia participativa en desarrollo de una reforma constitucional? O dicho de otro modo, ¿cuáles serían los elementos institucionales y fundamentales que den cuerpo y cabida a este propósito de renovación?

A título de ejemplo, se señalan enseguida algunos mecanismos concretos que podrían conducir al logro de las finalidades enunciadas:

i. Hacia una representación más auténtica.

Varias propuestas estarían dirigidas a eliminar el divorcio que hoy existe, y que tiende a acrecentarse, entre las instituciones y la ciudadanía:

a. Ampliación de los confines del sistema electoral, para que la elección popular se extienda a otras autoridades locales no previstas en la actual legislación constitucional, a la vez que se disponen las debidas salvaguardas para eliminar cualquier riesgo de descomposición de la unidad nacional. Además, es conveniente ampliar la participación de los miembros de los partidos en la escogencia de sus candidatos a ocupar ciertos cargos, como Gobernaciones y Alcaldías, además de la Presidencia de la República.

b. En relación con la integración del Congreso, deben buscarse nuevos mecanismos que amplíen su base representativa.

c. Debe intensificarse la eficiencia y responsabilidad de la organización electoral a cuya formación concurrirán los diversos Poderes.

d. Institucionalización de los partidos políticos a fin de asegurar su independencia, vigorizar su presencia en la vida de la República, darle coherencia a su organización

interna, proveer a su financiación así como la de las campañas políticas, garantizar la transparencia del origen y uso de sus fondos y diseñar mecanismos que democratizen su vida interior, permitiendo incluso que los afiliados puedan acudir a una autoridad pública para garantizar sus derechos.

e. Un estatuto de la oposición, a fin de que se facilite y promueva el papel que le es propio en la vida de la democracia. Tal estatuto se extenderá al derecho a la información y orientación de los medios de comunicación del Estado, derecho de réplica y participación en los organismos de control.

f. Implantación del *referendum* y la iniciativa popular de leyes y reformas a la Carta fundamental.

ii. Un Congreso eficiente. La moralización de la función legislativa.

El fortalecimiento del Congreso no se detiene en el análisis de su integración. Es necesario satisfacer los siguientes objetivos:

Mejorar su eficiencia en la tarea legislativa; moralizar el ejercicio de sus funciones; superar la excesiva depauperación del ámbito de su competencia, la cual ha contribuido al desprestigio de que viene siendo víctima, y mejorar los sistemas de control político.

El primer objetivo se logra agilizando y racionalizando el sistema de discusión de las iniciativas, así como eliminando de la Constitución la profusión de normas reglamentarias que hoy están allí incorporadas. La segunda finalidad exige la promulgación de un Estatuto del Congreso que atribuya mayor transparencia a la función del Congreso. El tercer punto no puede lograrse sin un examen profundo de la competencia legislativa, a fin de hacer más deliberante su función. El Congreso debe participar más activamente en la formulación de las líneas generales de la política económica y social, el manejo del orden público y la planeación y el presupuesto. En cuanto al control político, es pertinente estudiar nuevas formas de hacerlo más eficiente, como las que se estudian en el capítulo relacionado con la separación de poderes.

iii. Dignificación y robustecimiento de la justicia.

La dignificación de la justicia se ha convertido en una tarea de supervivencia nacional. Nunca como ahora se ha hecho patente que en la solución pacífica de los conflictos está la razón de ser del Estado, su origen primigenio. Mientras que se ha permitido que la cultura de la violencia invada todos los estadios de la vida ciudadana, las instituciones encargadas de impartir justicia se han quedado rezagadas e impotentes.

Para la revitalización de la función judicial es necesario proveer a la creación de organismos autónomos de dirección, administración y manejo de su presupuesto; permitirle el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias relacionadas con su propia organización administrativa; ampliarle la función del juez y recuperar para él su papel medular en la organización social; descentralizar efectivamente la organización judicial y acercarla a la

comunidad; provocar la participación de la comunidad en la solución de conflictos mediante "Jueces de Paz" que fallen en equidad y en conciencia; permitir que algunas autoridades administrativas puedan resolver ciertas controversias con carácter definitivo, bajo control de los jueces; y, por fin, dotar a la Rama Judicial y al Ministerio Público de nuevos instrumentos para luchar contra la violencia desatada por el terrorismo, y la criminalidad organizada, tales como el juez plural, el perdón judicial, una mayor injerencia del Ejecutivo en la investigación penal a través del Fiscal General, la protección de la identidad de jueces y testigos, el pago de recompensas, la rebaja de penas por colaboración eficaz y la creación de un régimen especial para la lucha contra el terrorismo que incluya un tratamiento particular de los derechos constitucionales de quienes acudan a estos métodos criminales.

La colaboración armónica entre los distintos Poderes del Estado debe convertirse en realidad, mediante el diseño e implantación de mecanismos que permitan llevarla a la práctica.

El origen de los altos organismos judiciales debe mantenerse alejado de la influencia partidista pero asegurando límites a la cooptación.

Por fin, deberán crearse métodos de garantía de los derechos constitucionales, a fin de lograr que ellos desciendan de un plano abstracto y puedan ser llevados a la práctica en casos de violación. Así, la Constitución habrá de definir cuáles derechos admiten protección inmediata por parte de las autoridades, mediante el empleo de nuevos mecanismos expeditos y eficaces.

iv. Estado de Sitio.

El recrudescimiento de las acciones desestabilizadoras de los grupos que promueven diversas formas de violencia, ha llevado a los últimos gobiernos a la perpetuar esta situación excepcional.

Deben diseñarse mecanismos que conduzcan a la gradualidad de los distintos estados de excepción, dependiendo de la naturaleza de los hechos que generan la perturbación y que regulen su transitoriedad y posibilidades de prórroga de acuerdo con las circunstancias, todo ello en armonía con una legislación permanente que no dependa del carácter temporal de las medidas de excepción y que impida abusos y extralimitaciones en detrimento del derecho de defensa y de otras garantías constitucionales.

Es importante establecer un nuevo manejo del artículo 121 de la Constitución, que permita, además de los puntos ya mencionados, la precisión de los derechos y garantías que serán inmodificables bajo su vigencia, aquellos que podrán ser restringidos y suprimidos, así como la disposición de los medios necesarios que impidan el atropello o la violación de su ejercicio. El fortalecimiento de la acción de la Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos, la asimilación del derecho de gentes al derecho internacional humanitario tanto como la revisión del artículo 28 de la Constitución, serán piezas fundamentales que reducirán las posibilidades de abuso que tanto han lesionado la imagen internacional del Estado colombiano.

El mensaje que el Gobierno quiere dejar claro es este: frente a la subversión y el terrorismo, la respuesta del Estado debe ser la justicia, no la arbitrariedad.

El señalamiento preciso de los límites de la acción del Gobierno reviste carácter esencial. ¿Qué puede y qué no puede hacer el representante del orden en frente de una situación concreta? Especialmente sensible es el tema del orden público y la lucha contra la delincuencia ya que si bien el Estado tiene el deber ineludible de preservarlo, los métodos que emplea deben diferenciarse esencialmente de los que utilizan las fuerzas de la subversión ya que el escenario para su aplicación no puede por motivo alguno ser ajeno a la salvaguarda de los derechos fundamentales del hombre. De lo contrario, ¿qué sustento tiene el Estado como mecanismo para la instauración de la vida civilizada? ¿Cuál es la justificación ética de la autoridad, si se confunde con las prácticas de los enemigos del orden? En consecuencia, aún en situaciones de excepción como el Estado de Sitio, y quizás con más fuerza en ellas, la delimitación cuidadosa de los límites de la acción pública, es asunto de importancia trascendental. Esta delimitación no puede quedar sujeta a reflexiones circunstanciales de quienes portan las armas en defensa del régimen y deberá encontrar barreras infranqueables, es decir, límites inviolables.

v. Administración Pública.

El tema de la reforma de la administración pública no ha sido tratado en los debates constitucionales de los últimos 20 años. Sin duda, la capacidad de ésta para responder a las necesidades y anhelos de los colombianos y para desarrollar eficazmente el programa de un Gobierno no aumentará con la modificación de algunos artículos de la Constitución.

Sin embargo, no se puede desaprovechar esta oportunidad para plantear el siguiente debate: ¿Es la Constitución una de las fuentes de la inflexibilidad de la administración pública? ¿Son algunas normas constitucionales que están diseñadas dentro de una concepción tradicional jerárquica y racional de la democracia obstáculo para que la administración pública actúe eficazmente pero también de manera transparente, abierta a la comunidad y responsable? ¿Es la distribución vigente de competencias tanto entre las ramas del poder público como entre la Nación y las entidades territoriales conveniente ahora que la sociedad es mucho más diversa y compleja, que las presiones sobre el Estado son mucho mayores y que la articulación de grupos e intereses en torno al Estado es completamente diferente a la que existía cuando se fijó la estructura básica de la administración actual?

IV. Replanteamiento de la Separación de Poderes. Un estado eficiente y responsable.

Hay un tema tan sensible como trascendental, que difícilmente podría ser excluido de la agenda de reforma: ¿Debe mantenerse el sistema de separación de poderes tal como está regulado en la Constitución?

Lejos de ser una pregunta técnica, de orden

poramente jurídico, se trata de un asunto de gran relevancia política y socio-económica.

No es casual, desde el punto de vista socio-económico, que el principio de separación de poderes hubiera sido consagrado de manera tajante en la Constitución de 1886. Y que cuando en 1936 se consagrara expresamente la intervención estatal en la economía y se aludiera a los deberes sociales del Estado y de los particulares, al mismo tiempo se hubiera dicho que los órganos del poder público "colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado". Es cierto que la afirmación de la necesidad de dividir el poder público y establecer frenos y contrapesos para evitar extralimitaciones y abusos, busca garantizar la libertad individual y proteger a las minorías. Pero también es claro que ésta pretendía además hacer difícil que el Estado interviniera en el dominio privado de los individuos, incluido el económico.

Desde cuando el Estado ha asumido grandes responsabilidades sociales y económicas, lo que fue visto como garantía de la libertad, es percibido ahora como fuente de trabas, de parálisis, de ausencia de decisiones oportunas. Lo que ha sucedido entonces, es que por diferentes vías, el Ejecutivo ha asumido funciones reguladoras que antes hubieran correspondido al Legislador. La función de "hacer las leyes", en la práctica, se ha venido desvaneciendo de las manos del Congreso. Este desequilibrio entre los poderes, que se manifiesta en otras áreas de la actividad estatal, debe ser estudiado cuidadosamente. No para regresar al pasado, sino pensando en los mayores desafíos que nos esperan del Siglo XXI.

Además, desde el punto de vista político, el principio de la separación de poderes busca limitar la acción del Estado debilitando su capacidad para sumar y coordinar esfuerzos. Al dispersarse el poder, también se diluye la responsabilidad. Ante esta situación, hay quienes sostienen que es preferible que el Ejecutivo y el Congreso actúen conjuntamente para alcanzar los objetivos políticos que el pueblo ha respaldado en las urnas. De esta manera, el Estado sería más eficiente pero también estaría claramente definida la responsabilidad por los resultados de una obra de Gobierno. Cuando la presencia de Colombia en el escenario internacional ha aumentado significativamente, y ahora que la economía se está abriendo para aprovechar las oportunidades que brinda el mercado internacional, el tema de la eficiencia y de la responsabilidad del Estado adquieren aún mayor relevancia.

El fortalecimiento de los partidos políticos, los mecanismos para atenuar con instituciones parlamentarias nuestro régimen presidencial y los instrumentos para hacer operante la colaboración entre las ramas del poder público, así como otras reformas institucionales, deben ser analizadas teniendo en cuenta estos planteamientos.

V. Hacia la autonomía local.

Al derrumbarse el viejo orden colonial, estas tierras fueron sorprendidas en un proceso de organización incipiente. Como la vida política, el manejo de la economía, los valores ciudadanos, las modas y las costumbres provenían de la metrópoli, no hubo ocasión para cimentar, acaso ni siquiera para intuir, el sentido de pertenencia al territorio, a su tradición y a sus anhelos. No existía pues,

cabalmente desarrollado, un sentido de nacionalidad. Los nexos que ligaban las distintas regiones eran artificiales. En consecuencia, al contrario de que lo que ocurrió en el resto del mundo, sobre esta realidad todavía informe se construyó un Estado cuya primera misión, entonces, fue la de implantar, de arriba hacia abajo, la noción de Patria. Primero fue la forma jurídica, luego los símbolos, al final, la Nación.

Dos siglos después, ya es indiscutible que se ha formado una verdadera nacionalidad y que el ser colombiano, tiene sentido profundo e imborrable para todos. La preocupación de la hora, en consecuencia, no es la de amarrar los territorios y las gentes a base de Constituciones y de formas jurídicas. Ese ya no es un tema crítico bajo cuyo alero se decida la supervivencia de la patria. Ahora es posible permitir que la provincia ensaye sus propias formas de vida, fomentando sus valores, maneje sus riquezas, acuda a sus virtudes particulares y explote sus recursos. Es el momento de la diversidad, mediante la creación de un nuevo espacio para las peculiaridades culturales, así como para el respeto a las minorías étnicas.

Ya hace un lustro comenzó el país a tomar conciencia de este hecho. Bajo ese nuevo impulso, se dio cabida en la Constitución a la elección de alcaldes como forma política de reflejar ese anhelo de autodeterminación limitada. Coadunadamente, se dictaron una serie de medidas sobre consulta local, régimen tributario y administrativo en función de la descentralización.

El país reconoció, que las guerras fueron el más grave problema institucional del siglo pasado, al paso que el de este siglo es la centralización excesiva.

No obstante, el camino de la descentralización está agotado. Pocas fórmulas nuevas han surgido. Se nota cierta escasez en las ideas.

Para retomar esa vía y darle nuevo aliento, es preciso ensayar el modelo de autonomía local, el cual, mediante la irrigación del Estado, abra espacios para la creatividad y la experimentación, en escenarios más cercanos a los problemas que se quieren resolver y a los ciudadanos --protagonistas de la vida colectiva-- Esta democracia local es más inmediata, más permanentes y, así mismo, puede despertar de manera más directa entre los asociados la idea de legitimidad. La autonomía local puede tener como notas distintivas las siguientes:

- **La soberanía fiscal** para permitir que, bajo los auspicios de una ley marco, las organizaciones territoriales puedan tomar decisiones sobre su régimen tributario particular en los escenarios de representación popular adecuados.

- **Legislación territorial.** Transferencia de competencias del Congreso hacia los cuerpos de representación popular en los niveles intermedios y locales, para que puedan expedir normas con fuerza de ley en una variedad de asuntos sobre los cuales hoy carecen de iniciativa.

- **Nuevo papel de Asambleas y Concejos** para que se adapten a las nuevas funciones que les corresponden como escenarios para la representación política en las regiones y municipios.

- Eventualmente, el Gobierno señala como simple posibilidad, la elección de Gobernadores a fin de completar el ciclo iniciado con la elección de Alcaldes, salvaguardando, como se dijo en otra parte, la necesaria unidad política del régimen.

- **Una planificación económica y social** con participación de la periferia, en la cual jueguen un activo papel los Departamentos cuya función, entonces, será la de articular el desarrollo de los municipios entre sí y en el conjunto de la Nación.

VI. La modernización de la economía: Productividad, transparencia y justicia social.

Las reformas del 36 y del 68, de corte progresista, se caracterizaron por un fuerte énfasis en los derechos sociales de las clases menos favorecidas, la instauración de la seguridad social, el establecimiento de grandes entidades gubernamentales encargadas de llevar a cabo labores de asistencia, protección y fomento, intensa inversión pública como motor del desarrollo y la vigorización del poder regulador del Estado, particularmente en lo atinente al desarrollo de la economía.

Pero en cambio, a diferencia de otros países con modelos similares, lo que no ha sido posible lograr entre nosotros, es la inserción de la economía doméstica en el panorama mundial. Colombia puede seguir siendo calificada como "el Tibet de Suramérica", enconchada en su propia realidad, mirando exclusivamente hacia el interior, en un acto de introversión exagerado que ha venido creando severos desajustes en su desarrollo.

Es preciso mantener las conquistas sociales logradas a instancias de las mencionadas reformas de la Constitución y su posterior desarrollo en la órbita de la ley y de la acción administrativa en los últimos 50 años. Este es un patrimonio invaluable del país y así lo proclama claramente el Gobierno. Para lograr este propósito, no se puede desfallecer en el camino del intervencionismo de Estado, como garantía de protección de los débiles y como gran orientador de la economía, mediante la planificación, racionalización y fomento de la producción y la regulación de la circulación, distribución y consumo de la riqueza a fin de impulsar el desarrollo económico. De igual modo, la intervención económica debe tener como mira la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad.

A partir de este punto, se hace necesario reflexionar sobre el papel que corresponde a la Constitución en los temas económicos.

La estabilidad económica como marco dentro del cual debe moverse el crecimiento económico y su más justa distribución. A la ley corresponderá señalar los principios y criterios generales para defender la estabilidad de la moneda y definir las autoridades gubernamentales por medio de las cuales se ejercerán las funciones de regulación monetaria, cambiaria y financiera. De esta manera se consagra el principio de "Soberanía Monetaria" y se deposita en el Congreso la función general de plasmar en leyes la orientación general que debe presidir los actos del Gobierno en esta materia.

Un criterio de solidaridad social debe guiar la

acción de los particulares para que, sin detrimento de las obligaciones que corresponden al Estado y en armonía con la capacidad de cada cual, desarrollen acciones que conduzcan a promover el bienestar general.

La iniciativa pública en la actividad económica, ya no en el plano de las regulaciones sino de la producción y la comercialización, debe responder a dos preguntas fundamentales: quién se beneficia de la intervención y qué tan eficiente es el Estado para lograr objetivos inherentes a la intervención? En el ámbito de la primera pregunta se sitúa la cuestión relativa a los destinatarios de la intervención, la cual debe orientarse a incrementar el carácter igualitario de la sociedad. Respecto del segundo punto, en la generalidad de los casos, tal intervención debe estar presidida por

principios de productividad, calidad en el servicio, eficiencia, economía, descentralización y coordinación.

El Estado debe conceder altísima prioridad a la integración económica y a la vinculación de la economía al resto del mundo.

Como ya se señaló antes, la ley puede autorizar que los tributos que tengan una clara identificación local sean establecidos por las autoridades departamentales o municipales, con destino a obras o servicios contemplados en el plan de desarrollo y dentro del marco previsto en la ley.

Es imprescindible que la administración pública sólo pueda contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

Deben armonizarse el Plan económico general y los Planes regionales, departamentales y municipales, dentro de un proceso de planificación participativa y deliberante. De igual modo, idéntica armonía debe existir entre el Presupuesto de la Nación y el de las secciones territoriales.

Conclusión

No hay dogmatismo en las expresiones aquí consignadas. El Gobierno quiere y fomenta el debate. El Gobierno cree firmemente que el mecanismo de reforma constitucional propuesto es una oportunidad histórica para lograr una profunda renovación de la vida comunitaria. El compromiso del gobierno es con el estado social de derecho y esa será su postura en el seno de la Asamblea Constitucional.

SEGUNDA PARTE

PREGUNTAS PARA EL DEBATE

LA NUEVA LEGITIMIDAD DEL ESTADO. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA CAPÍTULO I LA NUEVA LEGITIMIDAD DEL ESTADO. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Ante la pérdida de legitimidad de nuestras instituciones, que se explica entre otras razones por la marginalidad política de amplios sectores de la población, frente a la toma de las decisiones que más afectan a la sociedad civil, es preciso reflexionar sobre la nueva concepción de nuestro sistema democrático y particularmente sobre cómo lograr una mayor participación ciudadana en todos los escenarios de la vida nacional.

1.1. MECANISMOS DE PARTICIPACION (cfr. 3.1.2.2)

El paso de una democracia representativa a una democracia participativa se ha convertido en un propósito nacional después de que los colombianos votaron el 27 de mayo de 1990 por el "fortalecimiento de la democracia participativa". Aun cuando ya se han dado grandes pasos en este sentido, aún falta definir si se deben institucionalizar mecanismos concretos de participación que ya han operado como la consulta al pueblo, o si se deben crear otros canales de intervención directa de los ciudadanos en la toma de decisiones que los afectan e interesan. Además, es preciso establecer hasta dónde es conveniente ir en la creación de mecanismos de participación. Se trata de un tema de gran trascendencia que tiene que ver con el cambio de la naturaleza de nuestra democracia, con la redistribución del poder y con el fortalecimiento de instituciones estables, responsables y legítimas.

1.1.1. Principios Generales.

1.1.1.1. ¿Debe haber un artículo que defina nuestra democracia como participativa?

1.1.1.2. Debe establecerse como principio fundamental que el Estado debe promover la participación? En qué forma? (cfr. 2.1.2.2)

1.1.1.3. Debe establecerse un derecho general a participar en la vida política, económica, social, cultural y administrativa del país? Quién debe ser el titular de ese derecho: los ciudadanos, cualquier colombiano o cualquier residente en el país? Como se haría efectivo ese derecho? Sería un derecho directamente exigible ante un juez sin necesidad de base legislativa para demandar su cumplimiento? Quiénes estarían obligados a respetarlo?

1.1.1.4. Debe consagrarse el principio de la soberanía popular?

1.1.2. Mecanismos de Participación en el Escenario Electoral.- (cfr. 2.1.5.5; 4.1.8)

1.1.2.1. Referendum, Plebiscito y Consulta Popular.

1.1.2.1.1. Debe establecerse el referendum?

1.1.2.1.2. Sólo para reformas constitucionales o también para leyes u otro tipo de decisiones de alcance nacional? Sólo a nivel nacional o también en las entidades territoriales?

1.1.2.1.3. Qué temas deberían ser objeto de referendum? En quién debe recaer el poder y la responsabilidad de convocar un referendum?

1.1.2.1.4. Qué requisitos deben cumplirse y quién controlará el cumplimiento de los mismos?

1.1.2.1.5. En qué casos debe ser obligatorio convocar un referendum?

1.1.2.1.6. Qué requisitos deben cumplirse para que la expresión popular sea considerada como una decisión? Cuando la decisión popular es obligatoria? Cuando la decisión popular puede ser declarada in-

constitucional?

1.1.2.2. Deben permitirse los plebiscitos convocados por el Presidente para ratificar su apoyo popular o para evaluar el respaldo de la ciudadanía al régimen político? Cuando, en qué casos, en qué condiciones, con qué controles y con qué efectos?

1.1.2.3. Debe instituirse la consulta popular para que antes de que se adopte una decisión el pueblo pueda expresar su opinión? Sólo a nivel nacional o también en las entidades territoriales? Cuando, en qué casos, en qué condiciones, con qué controles y con qué efectos? (cfr. 3.3.3.3)

1.1.3. Iniciativa Popular.- (cfr. 2.1.5.5; 3.2.4.3.12)

1.1.3.1. Debe permitirse que un grupo de ciudadanos directamente presente proyectos a consideración del Congreso?

En qué casos, en qué condiciones y con qué efectos?

1.1.3.2. Debe ampliarse la iniciativa popular a peticiones no formalizadas en un proyecto de ley?

1.1.3.3. Debe ampliarse la iniciativa popular a todas las Corporaciones Públicas?

1.1.3.4. Debe permitirse tanto para asuntos legislativos como para asuntos constitucionales? Debe permitirse para solicitar un referendum, un plebiscito o una consulta popular?

1.1.4. Revocación del Mandato.- (cfr. 1.2.2.4; 3.2.6.1.10)

1.1.4.1. Debe permitirse la revocación del mandato?

1.1.4.2. Quiénes pueden proponer la revocación, en qué casos, en qué condiciones, con qué plazos?

1.1.4.3. A quiénes se les puede revocar el mandato? Es preciso modificar el sistema de representación proporcional y de circunscripciones plurinominales para que la revocación pueda operar en las corporaciones públicas? (cfr. 3.2.1.1; 1.2.5.2.13)

1.1.4.4. Qué requisitos deben cumplirse para que la votación signifique la revocación del mandato?

1.1.4.5. Qué consecuencias debe tener la revocación o el proceso de la iniciativa de revocación?

1.1.5. Nuevos Elegidos.-

1.1.5.1. Debe permitirse la elección de otros funcionarios públicos? Debe dejarse a la ley la posibilidad de establecer qué de elección popular? (cfr. 1.2.1; 4.1.9; 1.2.5.3.2; 4.1.17.2.2)

1.1.6. Financiación Estatal y Acceso a los Medios de Comunicación.- (cfr. 1.3.1.3.1)

1.1.6.1. Debe permitirse o garantizarse la financiación estatal en estos nuevos debates electorales?

1.1.6.2. Debe permitirse o garantizarse el acceso a los medios de comunicación en estos nuevos debates electorales?

1.1.7. Voto Obligatorio.- (cfr. 1.2.2.2)

1.1.7.1. Debe mantenerse el sufragio como función constitucional y por lo tanto dejar en el legislador la facultad de establecer el voto obligatorio o estimular el ejercicio de la función del sufragio? Debe establecerse expresamente el voto obligatorio? Para qué debates electorales?

1.1.8. Nuevas Esferas para la Democracia.-

1.1.8.1. Debe llevarse la democracia a esferas no electorales en las cuales en todo caso se tomen decisiones fundamentales que interesan y afectan significativamente a una persona? A cuáles esferas del poder? Qué mecanismo de participación se aplicaría en tales esferas?

1.1.8.2. Debe permitirse o hacerse obligatoria la organización y el funcionamiento democrático de: (cfr. 2.2.15.3)

- Los partidos políticos
- Los gremios
- Los sindicatos
- Otros grupos de interés
- Las universidades
- Las empresas
- Los colegios profesionales
- Otras instituciones u organizaciones.

1.1.8.3. Hasta dónde debe ir la Constitución al referirse a la democratización de estas instituciones u organizaciones? Hasta señalar un principio, unos criterios, unos mecanismos, unos procedimientos?

1.1.8.4. Qué decisiones deben ser tomadas con intervención de los interesados: la selección de directivos, la evaluación del manejo de los fondos, la adopción de políticas fundamentales, etc.? (cfr. 3.3.3)

1.1.8.5. Debe democratizarse la Administración Pública estableciendo un procedimiento para que antes de que se tomen ciertas decisiones los posibles afectados, los interesados o los defensores de "bienes públicos" puedan expresar formalmente su opinión? Qué decisiones administrativas no deberían ser tomadas mediante este procedimiento? Deben fijarse principios que la ley que regule este procedimiento debe respetar? Cuáles?

1.1.8.6. Qué debe decir la Constitución sobre la participación comunitaria en la prestación de servicios básicos? (cfr. 3.4)

1.1.8.7. Debe la Constitución referirse expresamente a la participación de los trabajadores en las empresas? En qué aspectos: en la administración, la propiedad o las utilidades? Con qué responsabilidades? Cuando debe ser obligatoria?

1.1.8.8. Deben consagrarse mecanismos para garantizar el acceso de los ciudadanos a los medios de comunicación y asegurar el pluralismo informativo? (cfr. 1.3.2.3; 2.2.8.3)

1.2. SISTEMA ELECTORAL

Si bien el sistema electoral colombiano es bastante representativo, no ha logrado permeare todas las capas sociales a fin de que los colombianos lo reconozcan como mecanismo para asegurar sus derechos individuales públicos. Más bien se le mira como una institución más, que hace parte del sistema político, el cual permanece como algo ajeno para vastos sectores de población. A esta circunstancia concurren elementos de exclusivo orden político que se relacionan con la representatividad de los mandatarios elegidos, tales como el debilitamiento de los partidos, la clientelización de los mismos, la marginalidad política, etc. A fin de lograr una mayor legitimidad de las instituciones representativas, se propone un conjunto notable de reformas en otros lugares (moralización del Congreso y eficacia de su función legislativa, régimen de los partidos políticos, garantías a la oposición, mecanismos de control político, etc.). En este capítulo se examina, en cambio, la situación del sistema electoral en su interior, en su propia conformación, para coadyuvar a la empresa de búsqueda de una nueva legitimidad y para corregir las distorsiones a la representación que de él se desprenden.

1.2.1. Los Confines del Sistema Electoral.- (cfr. 1.1.5.1; 4.1.16.6; 3.7.3.9)

El actual artículo 171 de la Constitución señala que todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisarios, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial (art. 10. del ALN 1/86).

Se ha creído que esta enumeración es limitativa o taxativa y que no puede acudirse al mecanismo de elección popular para la elección de otro tipo de

autoridades

1.2.1.1. Es necesario ampliar esta enumeración?

Creo usted que es procedente estatuir la elección popular de Gobernadores? Cuáles serían sus implicaciones respecto del carácter unitario de la Nación?

1.2.1.1. Es conveniente que se faculte al legislador para ampliar el repertorio de funcionarios elegidos?

1.2.1.3. Debe darse carácter constitucional a la norma legal que autoriza las elecciones internas de los partidos para escoger sus candidatos a Presidente de la República? Debe extenderse a Gobernadores y Alcaldes? (cfr. 1.3.1.3)

1.2.2. La Naturaleza del Sufragio.-

El artículo 179 atribuye al sufragio el carácter de función. El origen histórico de esta concepción ha sido rebanado. Contemporáneamente, este criterio permite establecer una serie de cargas a los electores o, inclusive, llegar a estatuir el voto obligatorio. No obstante, es indiscutible el carácter simultáneo de derecho público subjetivo que tiene el sufragio.

1.2.2.1. Debe definirse el sufragio a la vez como función y como derecho?

1.2.2.2. Es deseable la implantación del voto obligatorio? Cuáles serían las sanciones y cuáles las excepciones? (cfr. 1.1.7)

1.2.2.3. En caso negativo, deben implantarse estímulos al voto? Cuáles?

1.2.2.4. En armonía con el artículo 20. de la Carta, según el cual "la soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos...", el artículo 179 agrega que el que "sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere el mandato al funcionario electo". Por su parte, el artículo 180, al referirse al Congreso, ordena que los individuos de una y otra Cámara representen a la nación entera, y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común.

Tiene validez en la práctica esta concepción constitucional? Es preferible permitir y hacer explícita la representación pública de intereses privados con sujeción a un "estatuto del Congresista"? Qué efectos tiene el articulado mencionado frente a una posible instauración de la revocación del mandato? (cfr. 1.1.4)

1.2.3. Los Protagonistas del Evento Electoral.-

El artículo 15 establece que la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa, indispensable para elegir y ser elegido. Por su parte, el artículo 171, agrega que todos los ciudadanos concurren a las elecciones allí previstas. Por otro lado, al paso que el artículo 14 fija el límite de la ciudadanía a los 18 años, el 110, prevé que los "derechos políticos se reservan a los nacionales".

1.2.3.1. Debe establecerse que la ciudadanía es requisito para elegir y ser elegido, pero que la ley podrá ordenar al lino de otros requisitos adicionales, tales como apoyo de los partidos reconocidos o de grupos significativos de población para ejercitar el derecho de postulación de candidaturas, garantías de seriedad, etc.?

1.2.3.2. Debe modificarse la edad límite para adquirir la ciudadanía?

1.2.3.3. Pueden los extranjeros ejercitar el sufragio para ciertos casos debidamente limitados, como la elección de Alcaldes, todo ello dentro de reglamentaciones relativas al domicilio, tiempo de estadía en el país, etc.? (cfr. 2.0.3.2)

1.2.4. El Funcionamiento de las Elecciones.-

1.2.4.1. El Calendario Electoral

Es válida la separación de elecciones de Presidente y Corporaciones Públicas, tal y como lo prescribe el art. 14 del ALN 3/77 (art. 114)? Es preferible la concentración de tales elecciones en un sólo día? Debe separarse la fecha de las elecciones que revistan carácter local?

1.2.4.2. El Sistema de Asignación de Cúrules

El art. 172 le da rango constitucional a un determinado sistema de representación proporcional: el cuociente electoral. No obstante, cuando se trata de elegir sólo dos ciudadanos, en vez de ordenar la utilización del sistema del cuociente racional, implanta el cuociente rectificado (el divisor lo compone el número de puestos por proveer, más uno).

1.2.4.2.1. Debe señalarse en la Constitución el método de representación proporcional? Debe deferirse a la

ley la escogencia de dicho método, señalando en la Constitución exclusivamente que, en todo caso, se dará aplicación a uno cualquiera que asegure la representación proporcional?

1.2.4.2.2. Si se mantiene la adopción constitucional del cuociente electoral, debe aplicarse de la misma forma cualquiera que sea el número de puestos por proveer?

1.2.4.2.3. El artículo 172, explícitamente, determina que su finalidad es asegurar la debida representación de los partidos. Deben agruparse las distintas listas de los partidos para asignar los puestos que corresponden a ellos? En tal caso, una vez establecido ese número, se aplicaría de nuevo el cuociente para asignar los puestos que corresponden a cada lista?

1.2.5. Las Formas de la Representación.-

1.2.5.1. Elecciones Presidenciales (cfr. 3.5.1.1; 3.5.2.1.12)

1.2.5.1.1. Debe mantenerse el actual sistema de mayoría simple para la elección de Presidente?

1.2.5.1.2. En cambio debe imponerse la mayoría absoluta de votantes para ese efecto?

1.2.5.1.3. En tal caso, es aconsejable un sistema de doble vuelta para este tipo de elección?

1.2.5.1.4. Debe elegirse popularmente un Vicepresidente? Con qué funciones?

1.2.5.2. Elecciones de Congressistas (cfr. 3.2.1)

1.2.5.2.1. Con el fin de asegurar que el Congreso represente en el más alto grado posible a toda la nación colombiana, cuál debe ser el origen de los miembros del Congreso?

1.2.5.2.1.1. Mediante elecciones en circunscripciones territoriales con el sistema de listas cerradas como se dispone en la actualidad?

1.2.5.2.1.2. Mediante elección por listas abiertas. Esto es, aquellas en que el elector puede cambiar nombres, tacharlos, variar su orden de colocación o emitir además un voto preferencial?

1.2.5.2.1.3. Mediante elección en circunscripciones territoriales, con el Sistema Mayoritario y Uninominal?

1.2.5.2.1.4. Mediante elección en circunscripciones territoriales que combine los Sistemas Mayoritario y Proporcional?

1.2.5.2.1.5. Mediante elección en Circunscripción Nacional?

1.2.5.2.1.6. Combinando las alternativas anteriores?

1.2.5.2.1.7. Mediante otros sistemas (corporativos, indirectos, etc)?

1.2.5.2.1.8. Cómo asegurar una representación equilibrada entre la población de las áreas urbanas y rurales?

1.2.5.2.1.9. Cómo asegurar la representación de las minorías? Debe implantarse una Circunscripción Especial para ellas? (cfr. 1.4.3)

1.2.5.2.1.10. Es adecuada la representación actual de las Intendencias y Comisarias? Debe ampliarse? (cfr. 4.2.1.3)

1.2.5.3. Elecciones Locales

1.2.5.3.1. Debe mantenerse el actual sistema de circunscripciones territoriales para elección de diputados y concejales? Es preferible ampliar el sistema uninominal en círculos electorales más pequeños?

1.2.5.3.2. Deben elegirse los alcaldes menores en algunos municipios? (cfr. 1.1.5.1)

1.2.5.3.3. Debe establecerse un sistema de elección de los cuerpos colegiados que rijan las Áreas Metropolitanas? Debe darse carácter constitucional a la elección de Juntas Administradoras Locales? (cfr. 1.2.1; 4.1.16.6)

1.2.5.4. Otras Elecciones

1.2.5.4.1. Es deseable que la Constitución estatuya el sistema del cuociente electoral para las elecciones que tengan lugar al interior de las Corporaciones Públicas? Debe deferirse a la ley la escogencia de dicho método, señalando en la Constitución exclusivamente que, en todo caso, se dará aplicación a uno cualquiera que asegure la representación proporcional? (cfr. 1.4.3.1.3)

1.2.5.4.2. Debe derogarse expresamente el actual artículo 173 de la Constitución?

1.2.5.4.3. Debe extenderse la incompatibilidad por parentesco que hoy se predica de las elecciones o nombramientos que hagan los funcionarios judiciales o del Ministerio Público, a toda la órbita de la Administración Pública?

1.2.6. La Organización Electoral.- (cfr. 3.1.3.2)

Grado de autonomía de la organización electoral. Integración de sus organismos rectores. Debe darse participación a distintas ramas del Poder en la designación de sus miembros? Es válida la implantación de un cuarto poder, denominado "poder electoral"? Es suficiente la autonomía que hoy existe? Cuáles han de ser las funciones de la organización electoral en relación con los partidos?

1.3. PARTIDOS POLITICOS Y OPOSICION

Mientras que por un lado la concepción de los partidos políticos y el papel que deben jugar en la sociedad son temas respecto a los cuales no hay acuerdo en la doctrina universal, en Colombia esta vacilación se acentúa dada la evolución de los partidos como agrupaciones de líderes regionales, con escasas disciplinas internas, lazos ideológicos y organizaciones muy tenues y carencia de democracia interna.

Estas circunstancias plantean la necesidad de revisar el régimen de los partidos políticos en Colombia, a fin de establecer en primer término si debe procederse a su institucionalización por la vía de las normas de derecho positivo o si, por el contrario, el Estatuto Constitucional debe guardar silencio sobre ellos. Así mismo, en el primer caso, es preciso señalar los límites de tal institucionalización. Particularmente importante en el contexto colombiano, es señalar el régimen de postulación de candidaturas, sobre todo en cuanto a candidaturas independientes y autopartidistas, dadas las modalidades especiales que este fenómeno reviste entre nosotros.

Otro tema de importancia es el relacionado con la financiación de la actividad permanente de los partidos y la financiación de las campañas políticas. Debe evaluarse el efecto de las distintas alternativas tanto en el régimen político como en el régimen de partidos.

El tema del estatuto de la oposición ha sido materia de intensos debates y es sin duda base para el establecimiento de una Democracia pluralista y una auténtica garantía para los derechos de las minorías.

1.3.1. Constitucionalización de los Partidos.-

1.3.1.1. Los partidos políticos deben estar regulados constitucionalmente, o su regulación debe estar deferida a la ley, o no deben estar sujetos a ningún tipo de definición o regulación?

1.3.1.1. En caso de existir regulación, qué materias deben ser objeto de la misma?

1.3.1.2. Qué tipo de garantías debe otorgar el Estado a los partidos?

1.3.1.3. Financiación de las campañas? Mediante qué mecanismos? (cfr. 1.1.6)

1.3.1.3.2. Acceso a los medios de comunicación?

1.3.1.4. Qué tipo de controles debe tener el Estado sobre los partidos?

1.3.1.4.1. Sobre el origen y el destino de sus recursos?

1.3.1.4.2. Sobre su organización interna?

1.3.1.5. Para fortalecer la democracia participativa, que mecanismos se pueden establecer para lograr una efectiva participación de los adherentes o afiliados en las decisiones internas de los partidos? (cfr. 1.2.1.3)

1.3.2. Estatuto de la Oposición.- (cfr. 2.2.8.4)

1.3.2.1. Qué garantías se deben ofrecer a la oposición?

1.3.2.2. Debe verse que organismos de control y fiscalización sean ejercidos por la oposición? (cfr. 3.8.8.2)

1.3.2.3. Deben otorgárseles espacios en los medios de comunicación y/o el derecho de réplica? (cfr. 1.1.5.8; 2.2.8.5)

1.3.2.4. Qué modificaciones pueden establecerse al sistema electoral tendientes a garantizar los derechos de la oposición?

1.3.3. Los Derechos de las Minorías.- (cfr. 1.2.5.2.1.9)

1.3.3.1. Qué garantías deben otorgarse a las minorías?

1.3.3.1.1. Representación en las mesas directivas de los cuerpos colegiados?

1.3.3.1.2. Circunscripción especial?

1.3.3.1.3. Iniciativa legislativa a los partidos que no hayan obtenido representación?

1.3.4. La Participación en el Ejecutivo de Partidos Distintos al del Presidente.-

1.3.4.1. Debe mantenerse o desmantelarse el párrafo del numeral uno (1) del artículo 120 de la Constitución Nacional?

1.3.4.2. La carrera administrativa debe ser considerada no sólo en su aspecto técnico, sino además como garantía política?

1.3.5 El Sistema Electoral y los Partidos Políticos.- 1.3.5.1. Qué naturaleza debe tener el Sufragio? Función, derecho, o deber?

1.3.5.2. Debe establecerse el Sufragio obligatorio? (cfr. 1.2.3.2)

1.3.5.3. Deben consagrarse constitucionalmente las consultas populares de los partidos y "elecciones primarias"? (cfr. 3.3.1.1)

1.4. PROCEDIMIENTOS PARA REFORMAR LA CONSTITUCION

El procedimiento para reformar la Constitución debe ser adecuadamente flexible. La rigidez de las constituciones debe ceder ante la necesidad de adecuar las instituciones políticas a los permanentes cambios de la sociedad civil.

1.4.1. Procedimientos de Enmienda Constitucional.- Cuales pueden ser los procedimientos para reformar la Constitución Política?

Mediante actos legislativos aprobados por el Congreso? Por una Asamblea Constituyente? Por el pueblo mediante referendo? Mediante procedimientos que combinen las modalidades anteriores?

1.4.2. Acto Reformatorio por vía del Órgano Legislativo.-

Qué reformas deben introducirse a la tramitación de las reformas constitucionales por el Congreso? Procede la iniciativa popular? Puede reducirse el número de debates permitiendo la sesión conjunta de las comisiones? Puede reducirse la duración del trámite consagrándose la posibilidad de cursar reformas en sesiones extraordinarias, o como consecuencia del establecimiento de dos periodos de sesiones durante un mismo año? En tal caso cual debe ser el término mínimo de publicidad entre la primera y la segunda vuelta? Debe ser la segunda vuelta de ratificación o rechazo de lo aprobado en la primera? En caso contrario que tipo de modificaciones se pueden introducir en la segunda? Debe corresponder la segunda vuelta a la legislatura inmediatamente siguiente? Cuales son de manera expresa los vicios que acarrear la inconstitucionalidad de las reformas?

1.4.3. Actos Reformativos por Asamblea Constituyente.-

1.4.3.1. Cuales son los procedimientos para convocar una Asamblea Constituyente? Mediante Acto Legislativo del Congreso? Mediante ley aprobada por mayoría especial? Mediante referendun?

1.4.3.2. Cuales deben ser las reglas para su composición, competencia y funcionamiento? Deben definirse en la Constitución? En el acto de convocatoria? Sus decisiones rigen de manera inmediata?

1.4.4. Actos Reformativos por Referendum.- (cfr. 2.1.5.5)

En qué consiste?Cuál es el procedimiento para permitir el referendum constitucional? mediante un Acto Legislativo? mediante ley aprobada por mayoría especial? Debe ser convocado a iniciativa del Gobierno? Procede la iniciativa popular para su convocatoria? El texto debe ser previamente aprobado por el Congreso? Cúal la mayoría exigida para su aprobación? Puede consistir en la segunda vuelta de una reforma inicialmente aprobada por el Congreso o por una Asamblea Constituyente?

CAPITULO 2 DE LOS PRINCIPIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES Y DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES PARA SU PROTECCION Y REALIZACION.-

2.1. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

La organización política de la Nación Colombiana requiere de un señalamiento preciso de los principios fundamentales que deben regir la organización de la Sociedad y del Estado. Dichos principios junto con los derechos y libertades fundamentales constituyen los lineamientos básicos de la comunidad política. De su definición dependen la coherencia y la interpretación armónica de las disposiciones contenidas en la parte orgánica de la Constitución.

Debe concebirse una nueva dimensión del Estado Colombiano. La institucionalización de diferentes modalidades de participación ciudadana, la incorporación de nuevas fuerzas políticas y sociales a la organización de los poderes públicos y a la vida económica, social y cultural del país; la mayor presencia del Estado y de la sociedad en la realización y garantía de los derechos políticos, económicos y culturales con el fin de crear un sistema común hacia la consolidación de la paz y de la democracia, exigen el análisis sobre la conveniencia de reconocer la organización política colombiana como un Estado Social de Derecho Democrático y Participativo.

Los fines del Estado y los principios mismos de la asociación política de los colombianos, pueden ser enriquecidos con exigencias propias de la sociedad contemporánea. Al objetivo tradicional de la protección de la vida, de la honra y de los bienes, podemos agregar la realización de la igualdad, la solidaridad social, la justicia y la garantía de la libertad y dignidad humanas como valores supremos que permitirán alcanzar la consolidación de la Democracia y el afianzamiento de la paz y de la convivencia ciudadana. Bajo estos objetivos la Carta Política cuya reflexión se propone, implica una estrecha colaboración entre lo público y lo social, de la cual se derivan responsabilidades precisas para el Estado para los individuos y para la Sociedad.

La definición acerca de los principios fundamentales requiere la precisión de las relaciones entre el Estado y las entidades territoriales, así como sus nexos con los demás Estados de la Comunidad Internacional. En el primer caso, procede señalar la naturaleza de nuestro Estado, bien como descentralizado, con descentralización o federal, pero ello no resulta suficiente para promover el debate acerca de las diferentes modalidades de la participación de los Gobiernos de las entidades territoriales. Es necesario, además, elevar a la categoría de principios básicos, los derechos de dichas entidades, para que gocen de la plena garantía constitucional de nuestro ordenamiento jurídico. En el caso de la definición del Estado en sus relaciones con las demás organizaciones del orden internacional, procede también el análisis de su naturaleza y funciones alrededor de principios como la independencia, la colaboración, la cooperación y la igualdad y otros referidos a las normas rectoras de la política internacional, cuyo alcance debe precisarse sin perjuicio de la discrecionalidad que en ésta materia es atribuible al jefe del Estado.

Se trata, en consecuencia, de analizar el contenido de la parte dogmática de la Constitución Política, la cual condensa de manera general la filosofía que orienta la organización de la sociedad y del Estado.

2.1.1. Los Principios Fundamentales como Parte Dogmática de la Constitución y como Normas Rectoras de Interpretación.-

Qué alcance y contenido puede atribuírse a los principios fundamentales de la Constitución? Son normas rectoras de interpretación frente a las disposiciones de la parte orgánica?

2.1.2. Sobre las Modalidades Básicas de Organización Estatal.-

Cómo concebir las modalidades básicas de la organización del Estado? Qué alcances podría atribuírse a los siguientes enunciados:

2.1.2.1. Estado Social de Derecho.- Una nueva di-

mensión social del Estado Colombiano orientado hacia la realización de los nuevos Derechos Civiles, Políticos, Sociales, Económicos y Culturales de los asociados? Supone también el reconocimiento de la responsabilidad social de los individuos, de los grupos sociales y de la sociedad en general en una organización política en la cual los derechos individuales encuentran su satisfacción bajo la vigencia de la solidaridad? A las obligaciones sociales del Estado y de la Sociedad debe sumarse el principio de la supremacía de la Constitución?

2.1.2.2. Estado Democrático y Participativo?.- Debe inferirse de este postulado la necesidad de una mayor participación de los gobernados en la organización y en el ejercicio del poder, así como en las diferentes relaciones civiles y económicas de la sociedad? Se deduce igualmente de este postulado el principio del pluralismo político? Debe extenderse la idea de la democracia de participación a la vida política, económica, social y cultural de la nación? Con qué efectos? (Cfr. 1.1, 1.1.1.2)

2.1.2.3. Estado Federal? Descentralizado? Con Descentralización? (Cfr. 4.1.1)

2.1.2.4. De la Autonomía.- Debe introducirse el concepto de autonomía, de independencia propio de cada Estado?

2.1.3. Los Lineamientos Básicos de las Formas de Gobierno.- Cómo concebir los lineamientos básicos de la forma de Gobierno? Qué alcance puede atribuírse a las siguientes concepciones?

2.1.3.1. Gobierno Republicano?

2.1.3.2. Gobierno Electivo?

2.1.3.3. Gobierno Representativo?

2.1.3.4. Gobierno Responsable?

2.1.3.5. Gobierno Alternativo?

2.1.3.6. El carácter republicano se refiere a la garantía de los derechos y libertades fundamentales? El carácter electivo y representativo hace relación al origen popular del jefe de gobierno? El carácter alternativo distingue la temporalidad de los gobiernos democráticos frente a la vitalidad de los regímenes autoritarios? El carácter de responsable alude a la posibilidad de extender las variables del control político? Debe indicarse la naturaleza presidencial del gobierno, derivada del origen popular del jefe del Estado, pero equilibrada por la inclusión de matices parlamentarios? (Cfr. 3.1.1, 3.2.6.2)

2.1.4. Del Pluralismo Político.-

Debe consagrarse el pluralismo político como uno de los principios básicos del ordenamiento jurídico-político? Con qué efectos?

2.1.5. De la Soberanía.-

Cuál debe ser la teoría de la soberanía más acorde con la realidad de la sociedad colombiana?

2.1.5.1. La Soberanía Nacional?

2.1.5.2. La Soberanía Popular?.-

2.1.5.3. Otra?.-

2.1.5.4. Cómo se deben ejercer los poderes públicos: Por el pueblo directamente? A través de sus representantes? De ambas formas?

2.1.5.5. En el caso de la consagración de la soberanía popular se abre la posibilidad para el establecimiento de formas de participación directa como el plebiscito, el referendun, la iniciativa popular, etc.? (Cfr. 1.1.2, 1.4.4, 3.2.4.2.13, 4.1.8, 3.1.13)

2.1.5.6. En la Constitución el límite para el ejercicio de los Poderes Públicos? pose a que los poderes emanen directamente del pueblo, siempre deben ejercerse en los términos establecidos por la Constitución?

2.1.6. De los Fines del Estado.-

Los fines del Estado se reducen en el artículo 16 a la protección de la vida, la honra y los bienes de los gobernados, así como al cumplimiento de los deberes sociales del mismo y de los particulares. Considera que dichos fines y el fundamento mismo de la organización política deben enmarcarse bajo otras perspectivas, propias de la evolución de las instituciones colombianas, a saber:

2.1.6.1. Deben ser la realización de la igualdad y de la solidaridad humanas imperativos de la acción del Estado y de la sociedad al lado de la protección permanente de la libertad y de la dignidad humanas?

2.1.6.2. Debe ser la consolidación de la democracia uno de los fines fundamentales de la sociedad civil?

2.1.6.3. Debe consagrarse el afianzamiento de la paz y de la convivencia ciudadana como otro de los objetivos inmediatos del Estado?

2.1.7. Alcances de la Garantía y Realización de los Derechos.- (Cfr. 2.5.1.4)

Uno de los principios básicos del Estado Democrático y Republicano es la garantía y la realización de los derechos y de las libertades fundamentales de los asociados. Debe consagrarse que el Estado Colombiano reconoce y garantiza los derechos, deberes y libertades fundamentales inherentes a todos los seres humanos? En tal caso, cual su contenido y cuales sus límites?

2.1.7.1. Los señalados en la Constitución?

2.1.7.2. Los contenidos en el derecho internacional?

2.1.7.3. Los derivados de la naturaleza humana y de los principios universales del derecho?

2.1.7.4. Son a su vez los derechos de cada uno los límites de los derechos de los demás?

2.1.7.5. Debe incluirse también como una de las garantías adicionales a la consagración formal, el fuero legal de su reglamentación. Esto es, que sólo el legislador puede regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales y sólo en los términos previstos en la Constitución?

2.1.8. Autonomía y Democracia Locales.- (Cfr. 4.1)

La consolidación de la democracia supone no sólo una adecuada relación de poder entre las autoridades y los ciudadanos sino además una racional distribución de competencias entre las entidades nacionales y las autoridades locales. En no pocas ocasiones la indebida concentración del poder nacional genera movimientos centralistas, erosiona la legitimidad del Estado Nacional ante el ciudadano de las localidades e impide el crecimiento integrado de las regiones. En tal sentido, otros de los principios orientadores de la organización y del ejercicio del poder pueden ser:

2.1.8.1. El reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales?

2.1.8.2. La consolidación de las democracias locales como fundamento de la democracia nacional?

2.1.8.3. El derecho de las regiones a participar equitativamente en el desarrollo nacional?

2.1.9. Principios Rectores de la Política Internacional.- (Cfr. 2.5.1.1)

La organización del Estado supone una relación de poder entre autoridades y particulares, entre lo nacional y lo local, pero además entre un Estado y el resto de organizaciones políticas de la comunidad internacional. Por ello no pocas naciones contemporáneas señalan en su Constitución los principios rectores de la política internacional. Cree usted que podrían incluirse los siguientes? Con qué efectos?

2.1.9.1. La libre determinación de los pueblos? La igualdad de los Estados?

2.1.9.2. La no injerencia en los asuntos internos de otros Estados?

2.1.9.3. La solución de los conflictos en los términos del derecho internacional?

2.1.9.4. La prevalencia de los derechos humanos?

2.1.9.5. La cooperación entre las naciones para asegurar el derecho al desarrollo económico y social de los pueblos?

2.1.9.6. La defensa de la paz y el rechazo al terrorismo?

2.1.9.7. El derecho al asilo?

2.1.9.8. La integración latinoamericana?

2.1.10. De la Supremacía Constitucional.-

Bajo el contexto del Estado Social de Derecho las normas jurídicas son el límite infranqueable de la autoridad y por ende las garantes de los derechos. De

ser así, debe consagrarse como otro de los principios fundamentales el precepto según el cual la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico político del Estado Colombiano?

2.1.11. Sobre la Solidaridad.-

En la Constitución se establece que los particulares no son responsables sino por infracción de la Constitución y de las leyes. Esta disposición ha sido interpretada en el sentido de que los particulares pueden hacer todo lo que no esté expresamente prohibido, de donde se deduce una responsabilidad limitada a una concepción individualista.

2.1.11.1. Debe mantenerse el principio constitucional consagrado en el artículo 206, de la C.P.?

2.1.11.2. Debe introducirse el concepto de solidaridad que atende el individualismo? Con qué fuerza: para permitir que el Estado exija a los particulares cooperar en el mantenimiento del orden público, en las investigaciones penales, en la ayuda a quienes están en grave peligro, en la atención de calamidades públicas, en la superación de la pobreza, en fin, en el logro de fines socialmente necesarios? Debe aceptarse que esta exigencia de solidaridad tenga prelación sobre los derechos ciudadanos?

2.1.11.3. Como alternativa o complemento a lo anterior, deben enumerarse y definirse los deberes de los ciudadanos? Cúales? Qué fuerza deben tener? Debe aceptarse que el cumplimiento de un deber sea exigible jurídicamente? Qué pasaría cuando un deber está en conflicto con un derecho?

2.1.11.4. En qué medida la introducción del concepto de solidaridad o de deberes ciudadanos no sólo atenua el individualismo sino que crea la base para medidas propias de regímenes fascistas o totalitarios? Cómo evitar ese riesgo? Debe establecerse expresamente que los derechos individuales no cederán ante exigencias de solidaridad política?

2.2 UNA NUEVA CARTA DE DERECHOS HUMANOS

Es innegable que la violación de los derechos humanos se ha constituido en el principal factor de inestabilidad social y de cuestionamiento al fin primario de las autoridades. Las circunstancias extremas de violencia y descomposición social, donde los intereses individuales buscan reinar a costa del sacrificio ajeno, siendo esta situación un tenue reflejo de la frecuente violación de los Derechos Humanos, son en parte manifestación de una insuficiente respuesta institucional a la plena vigencia de las libertades, derechos y garantías.

La inquietud respecto al desarrollo institucional del esquema de Derechos Humanos, no es exclusiva y particular de nuestra realidad nacional, en las últimas décadas, en países de Europa del Este y en el mundo en general se ha buscado y logrado revidicar con mayor precisión cada vez, la situación del individuo frente al poder del Estado y en las relaciones con sus iguales. En el documento introductorio "Reflexiones para una Nueva Constitución" se exponen las razones por las cuales es prioritario adoptar una Carta de Derechos en nuestro país, donde la lucha contra la arbitrariedad y creación de bases sólidas para la paz son objetivos inaplazables. De lo que se trata es de cambiar la relaciones de poder en la sociedad, ampliar la Democracia, asegurar la urgencia efectiva del Estado de Derecho y promover una cultura de respeto mutuo, tolerancia, libertad e igualdad.

La enumeración y definición expresa de libertades, derechos y garantías de los individuos, permite lograr la tutela efectiva de los mismos a través de mecanismos y organismos especialmente diseñados para el efecto, como por ejemplo, la Corte Constitucional, procedimientos ágiles y de fácil acceso como el Recurso de Amparo, el Defensor del Pueblo o de los Derechos Humanos, etc.

Para contribuir a la reflexión sobre esta materia, es conveniente hacer una enumeración de los derechos, que eventualmente podrían estar en la Carta:

a. **Derechos Civiles y Políticos:** Derecho a la vida; a la integridad; a la libertad; a la dignidad; a la seguridad; a la autonomía personal; principio de igualdad; derecho a una nacionalidad; a la propiedad; a la vida privada; libertad de conciencia; de religión; de culto; de expresión; de empresa e iniciativa privada; para escoger profesión u oficio; derecho de reunión; de

asociación; a constituir una familia; del niño; de la mujer; de los reclusos; de información; de circulación y residencia; de participación en el Gobierno; a elegir y ser elegido; al voto; de petición.

b. **Derechos Económicos, Sociales y Culturales:** Derecho al trabajo; de asociación sindical; de huelga; de negociación colectiva; derecho a la seguridad social; a la asistencia social; a la protección y asistencia de la familia; a un nivel de vida adecuado; a la salud física y mental; a la educación; a participar en la vida cultural; derecho a gozar del progreso científico; derecho de autor; libertad de investigación científica.

c. **Derechos Colectivos:** Derecho al desarrollo; a la paz; al medio ambiente; derecho de los consumidores; derecho a la acción colectiva.

d. **Principios de Política Internacional:** Libre determinación de los pueblos; integridad territorial; independencia política; igualdad de los Estados; no agresión; no intervención; coexistencia pacífica; igualdad de derechos; arreglo pacífico de controversias; reparación de las injusticias; soberanía económica; derecho de integración.

El debate queda abierto para que, dentro de las inquietudes personales de los miembros de la comunidad política, exista la posibilidad de adoptar nuevos derechos que no estuvieran estar incluidos en la enumeración anterior. A continuación se formulan interrogantes sobre buena parte de los derechos relacionados. Se han seleccionado aquellos que podrían despertar mayor interés.

I.- DERECHOS CIVILES Y POLITICOS.

2.2.1. DERECHO A LA VIDA (Cfr. 2.2.18.4.2)

La violencia, la intolerancia, el ejercicio arbitrario de los derechos, las nuevas modalidades de delincuencia cada vez más sanguinarias al mismo tiempo que han destruido la vida de miles de colombianos, han despertado el clamor por el respeto a la vida y a la integridad de las personas.

Adn cuando es claro que la simple consagración del derecho a la vida y a la integridad física y moral no es suficiente para evitar su violación, si es un paso fundamental en la construcción de una cultura de respeto por el ser humano.

Por otra parte, dos hechos ajenos a la situación de violencia destacan la importancia de delimitar el contenido de los alcances del derecho a la vida. El progreso de la ciencia ha creado gran controversia en torno al trasplante de órganos y los experimentos con óvulos, embriones y fetos. La evolución del papel de la mujer en nuestra sociedad y la práctica del aborto también han despertado grandes debates sobre cuándo comienza la vida humana, cuáles son los límites de la autonomía individual y qué políticas de planificación familiar son legítimas. (Cfr. 2.2.18.)

2.2.1.1. Consagración Constitucional.-

Debe haber un artículo de la Constitución dedicado específicamente al derecho a la vida?

2.2.1.2. Contenido y Alcance

En qué consiste y cuáles deben ser los alcances y limitaciones de este derecho?

2.2.1.3. Casos en que la Muerte no Constituye Violación del Derecho a la Vida.-

En qué circunstancias la muerte de una persona no se considera una violación de este derecho? Debe aceptarse expresamente, por ejemplo, el derecho a la legítima defensa individual contra agresiones delictivas?

2.2.1.4. Sobre Trasplantes.- (Cfr. 2.2.18.3.1)

Debe dársele piso constitucional al trasplante de órganos? Debe definir la Constitución cuando termina la vida? En este punto concreto, exclusivamente moral y por lo tanto no debe ser tratado jurídicamente?

2.2.1.5. El Derecho a Morir Dignamente.-

Debe consagrarse el derecho a morir dignamente? En qué consistiría ese derecho? Cómo se haría efectivo?

2.2.22.2. Atribución de Conceder Patentes y Privilegios.-

Debe mantenerse la facultad presidencial de conceder "patente de privilegio temporal" a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a las leyes" (artículo 120, numeral 18 C.P.).

2.2.22.3. Fomento de la Ciencia y la Tecnología a través de las Instituciones de Enseñanza.-

Debe establecerse la obligación para las entidades educativas públicas y privadas de fomentar la investigación científica y tecnológica y la consecuente difusión de sus aplicaciones?

2.2.22.4. Estímulos a la Investigación Científica y Tecnológica.- (Cfr. 2.2.19.3.)

Deben señalarse incentivos a los particulares que destinen recursos a la investigación científica y tecnológica y a las de innovaciones tecnológicas? Qué tipo de estímulos?

2.2.22.5. La Propiedad Intelectual.-

2.2.22.5.1. Debe consagrarse expresamente la función social de la propiedad intelectual? Qué alcances tendría su consagración?

2.2.22.5.1.1. Puede el Estado por motivos de interés público intervenir para ejercer derecho de dominio sobre una obra artística, literaria, científica o tecnológica? En qué casos?

2.2.22.5.1.2. El derecho sobre la propiedad intelectual en materia científica y tecnológica, debe ser absoluto o puede el Estado extinguir el dominio en su favor para garantizar el acceso a los beneficios de la investigación a toda la sociedad?

2.2.22.5.1.3. De qué otra forma puede intervenir el Estado en el uso o destinación de la propiedad intelectual?

2.2.22.5.1.4. Con base en qué criterios podría la ley establecer límites materiales y temporales al ejercicio de la propiedad intelectual? Debe ampliarse el concepto de propiedad literaria y artística, prevista en el Artículo 48o. de la C.P. para referirse a propiedad intelectual en general?

2.2.22.5.2. En qué condiciones debe operar la protección de la propiedad intelectual sobre obras literarias, artísticas, publicitarias, científicas y tecnológicas del resto del mundo?

2.2.22.5.2.1. Mediante la consagración de la reciprocidad?

2.2.22.5.2.2. De conformidad con los tratados o convenios públicos incorporados a la legislación nacional?

2.2.22.5.2.3. Como principio general?

2.2.22.5.2.4. Qué alcance debe tener en el ámbito internacional la concesión de patentes por el Estado Colombiano?

2.2.23. DE LA FABRICACION Y PORTE DE ARMAS

La violencia -tanto la proveniente de grupos subversivos como la desplegada por grupos de autodefensa o grupos paramilitares- así como la inseguridad de las personas, hacen del porte de armas un tema de gran relevancia. Al mismo tiempo, el desarrollo de la industria armamentista, generalmente en manos del sector privado, y el mercado internacional de armas, son nuevos factores que deben ser tenidos en cuenta al discutir el tema, desde una perspectiva Constitucional. La reciente Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en relación con la inconstitucionalidad de que armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas sean amparadas para efectos de la defensa nacional, le ha dado un alcance especial al Artículo 48o. de la C.P.

2.2.23.1. Modificación del Artículo 48o. de la C.P.-

Debe el Artículo 48o. de la C.P. ser reformado? Es conveniente mantener el sistema de permiso previo para el porte de armas? En qué autoridad? Con qué propósito? Sólo de defensa personal individual?

2.2.23.2. Conveniencia del Monopolio Estatal sobre las Armas.-

Es conveniente mantener el monopolio estatal de la fabricación de armas?

2.2.23.3. Extensión del Monopolio Estatal.-

Debe el monopolio que le concede el inciso 1o. de dicho artículo, extenderse a todo tipo de armas y municiones o mantenerse sólo en las de guerra?

2.2.23.4. Del Porte de Armas en "Poblado" -

La institución sagrada que fuera de "poblado" es el posible portar armas sin permiso de la autoridad. Debe mantenerse esta distinción de lugares y el concepto de "poblado" para efectos de delimitar la necesidad del permiso?

2.2.23.5. De los Convenios Internacionales y de las Facultades Presidenciales.-

Debe decir la Constitución algo referente al Comercio Internacional de armas? Debe atribuir, por ejemplo, mayores poderes al Presidente para afrontar este problema?

III. DERECHOS DE LA TERCERA GENERACION

2.2.24. DERECHOS COLECTIVOS

Introducción.-

Uno de los grandes interrogantes de nuestro sistema constitucional es el tratamiento como derecho de ciertos fenómenos colectivos, en cuanto afectan intereses de carácter comunitario. Tal es el caso de los consumidores, los pobladores de regiones afectadas por cualquier tipo de tragedia, los ahorradores, etc. Se trata de intereses que, afectando a los individuos colectivamente, se hacen vulnerables o susceptibles frente a otro tipo de fuerzas o intereses que se les sobreponen: el productor o distribuidor en el caso de los consumidores; los entes titulares de la prestación de los servicios en lo que hace a los usuarios de éstos; las grandes corporaciones comerciales y financieras frente a quienes demandan sus servicios; etc.

La reforma constitucional debe operar en este campo, que será cada vez más actual en la medida en que la complejidad de la vida social y los poderes privados así lo imponen.

Consecuente con la determinación constitucional de los derechos colectivos, debe igualmente contemplarse un tipo especial de garantías que aseguren su pleno ejercicio. En este aspecto, sería conveniente establecer acciones populares de procedimientos expeditos según el caso.

A continuación se formulan algunos interrogantes sobre la mencionada consagración de los derechos colectivos.

2.2.24.1. Derechos Colectivos en General.-

2.2.24.1.1. Deben ser consagrados constitucionalmente los derechos colectivos? Debe existir remisión recíproca entre las nuevas normas constitucionales relativas a la soberanía popular, a los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, y a los derechos colectivos o de tercera generación? Qué efectos tendría esta remisión?

2.2.24.1.2. Cómo deben agruparse y jerarquizarse, en el contexto del Título Tercero, los nuevos derechos colectivos o de tercera generación?

2.2.24.1.3. De los derechos colectivos (a la paz, al desarrollo, a los servicios públicos, a la justicia, a la democracia, a la autonomía regional o sectorial, al medio ambiente, a las acciones populares o de clase) cuáles deben consagrarse y con qué características y alcances?

2.2.24.1.4. Qué régimen conviene dar a los derechos colectivos en materia de deberes del Estado y los particulares, garantías o medios de defensa de los derechos, incluyendo el Recurso de Amparo, y posibilidad de suspensión o restricción de algunas libertades? Deben los derechos colectivos orientar la política o ser también derechos subjetivos exigibles por un individuo o un grupo de personas ante un juez?

2.2.24.2. Medio Ambiente.-

2.2.24.2.1. Qué principios fundamentales de la legislación ambiental (Ley 23 de 1973 y Código de Recursos Naturales o Decreto Ley 2811 de 1974) merecen ser incorporados en la Constitución?

2.2.24.2.2. Qué otros principios o criterios del derecho internacional o de la doctrina o de la jurisprudencia deben elevarse a la ley fundamental en el campo ambiental? Con qué efectos?

2.2.24.2.3. Conviene incluir los derechos al ambiente sano y al paisaje en el Título Tercero de la Constitución? Con qué efectos?

2.2.24.2.4. Para asegurar la incorporación de la dimensión ambiental en los procesos de participación popular y de desarrollo, qué reglas ambientales deben incluirse en los títulos constitucionales sobre mecanismos de participación, régimen departamental y municipal, y hacienda pública?

2.2.24.2.5. En quién debe recaer la obligación de proteger el medio ambiente? Cuáles deben ser los alcances de esa obligación?

2.2.24.3. Otros Derechos Colectivos.-

2.2.24.3.1. Qué derechos de los consumidores deben ser reconocidos constitucionalmente? Debe crearse una obligación estatal de proteger esos derechos adoptando medidas específicas? Debe permitirse o exigirse el fomento de organizaciones de consumidores?

2.2.24.3.2. Es la consagración del "derecho al desarrollo" una manera adecuada de promover el desarrollo rural? Qué implicaciones tendría?

2.2.24.3.3. Son el derecho a la paz, la democracia y la justicia derechos más apropiados para una Carta Internacional que para una Constitución? Qué efectos tendría consagrarlos?

2.3. MECANISMOS DE PROTECCION DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

La consagración constitucional de los derechos y libertades fundamentales de por sí es de singular importancia pues permite distinguir entre los derechos ordinarios tutelados por la ley y los derechos de rango Constitucional, considerados de naturaleza especial. Así, los derechos fundamentales en razón del alto valor protegido -vida, dignidad, etc., trascienden la esfera del sujeto afectado y adquieren una dimensión social. No basta pues, la simple previsión formal, además, es necesario diseñar garantías procesales que aseguren la integridad de los derechos. Se requiere de instrumentos procesales especiales para tutelar en forma rápida y eficaz los derechos y libertades fundamentales.

2.3.1. La Acción Pública de Inconstitucionalidad y la Excepción de Constitucionalidad ante los Mecanismos Protectores.-

Los derechos y libertades pueden ser violados por actos generales, como leyes o decretos de naturaleza legislativa. Existe en el régimen Colombiano la acción pública de constitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia. Considera usted que dicho procedimiento es suficiente garantía? Así mismo, puede producirse una transgresión de los derechos en el momento de aplicación de tales actos generales. Para este evento existe la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 215. Cree usted que en este caso basta una protección como la mencionada? Considera que la decisión del recurso debe estar en manos del juez o de la autoridad que conoce del caso concreto? Debe existir una instancia superior en la cual se concentre la interpretación sobre la aplicación de las normas referentes a los derechos fundamentales?

2.3.2. Los Recursos Judiciales Ordinarios y Extraordinarios como Garantía de los Derechos.-

El desconocimiento de los derechos puede darse también como consecuencia de una providencia judicial. En nuestro sistema cabe el control de segunda instancia por apelación o consulta y en especial el recurso judicial de casación y revisión. Cree que estos instrumentos constituyen garantía suficiente?

2.3.3. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa como Garantía de los Derechos.-

La violación más frecuente de los derechos y libertades fundamentales proviene de actos y decisiones administrativas. En el régimen Colombiano la jurisdicción contencioso administrativa controla los actos de la administración en caso de ilegalidad. También

conoce de los hechos y de las operaciones de la administración por abuso o desviación de poder. Considera usted que, tratándose de los derechos fundamentales, debe concebirse un instrumento procesal adicional?

2.3.4. La Garantía de los Derechos frente a los Particulares.-

En ocasiones, la violación de derechos y libertades fundamentales provienen de actos y hechos de particulares. Qué mecanismos de protección podían establecerse constitucionalmente para estos eventos? Qué tipos de derechos de unos deben primar sobre libertades o derechos de otros?

2.3.5. Recurso de Amparo Constitucional.-

Todos los pactos internacionales de derechos humanos han recomendado a los Estados consagrar el derecho de toda persona a disponer de un recurso rápido, sencillo y eficaz, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales provenientes de cualquier autoridad o grupo social el cual procede en todos los casos de privación, restricción o amenaza de impedir o restringir el ejercicio de alguno de los derechos fundamentales, con excepción por lo general de los patrimoniales, con excepción por lo general de tal tenor en la Constitución, para que ulteriormente fuera desarrollada por el legislador? Cómo consagrar tal recurso, comúnmente denominado de amparo, sin distorsionar la función que cumple la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado? En el caso Colombiano, dicho recurso debería concebirse solamente frente a actos individuales, decisiones, hechos u omisiones de la administración o de grupos sociales?

2.3.6. Las Medidas de Agil Aplicación: Mandatos de Prohibición o de Suspensión y de Ejecución.-

2.3.6.1. Buena parte de los derechos fundamentales exige una rápida y eficaz acción preventiva, pues por su naturaleza son difícilmente reparables de manera patrimonial. Así por ejemplo, el derecho a la vida y a la dignidad. Cómo concebiría usted medidas preventivas o precautelativas? Considera pertinente un mandato de prohibición o de suspensión de actos administrativos o particulares ante la inminencia de la violación de los derechos fundamentales? Frente a qué derechos en particular considera pertinente la existencia de este tipo de recurso?

2.3.6.2. En otras ocasiones la violación de un derecho o simplemente su insatisfacción es consecuencia de una omisión ilegal por parte de una autoridad o de un particular. Cree usted que en este caso debe diseñarse la institución conocida como mandato de ejecución?Cuál sería la autoridad competente para profirir este tipo de mandato? Qué tipo de derechos, de manera particular admitirían este tipo de protección? De manera general este tipo de recurso procedería frente a los derechos civiles y políticos. Ahora bien, puede darse el mismo alcance frente a los derechos económicos y sociales? Cómo aplicar el mandato según se trate de derechos de aplicación inmediata o de aplicación gradual?

2.3.6.3. Los mandatos de ejecución o de prohibición se proyectan de manera diversa en épocas de normalidad y en épocas de perturbación del orden público. Cómo precisaría usted el alcance de los mismos, en el caso de cada derecho en particular, durante los estados de excepción?

2.3.7. Instrumentos Procesales de Contenido Particular.-

Los instrumentos procesales para la tutela de los derechos fundamentales revisten un contenido particular según la naturaleza del derecho a proteger. La libertad por ejemplo es tutelada por el Habeas Corpus. Existe suficiente la actual regulación de este recurso? Debe interponerse sólo ante las autoridades judiciales? En el caso de los demás derechos fundamentales procedería el recurso de amparo? Qué opina de su aplicación frente a los siguientes derechos? Derecho al sufragio, a la asociación política, de petición, a la réplica, la libertad de opinión de creencia y de cultos, libertad de enseñanza, de expresión y de información, protección a la familia, derechos de reunión y de asociación, libertad de residencia, derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio, garantías a la igualdad, etc?

2.3.8. Titularidad del Recurso para la Protección de los Derechos Fundamentales.-

20

2.3.8.1. El diseño del recurso para la protección de los derechos fundamentales debe ser sencillo y eficaz. En este sentido quién cree usted que debe interponerlo? Solamente el interesado? Otras personas vinculadas al afectado? Cualquier persona? Las autoridades encargadas de la tutela de los derechos fundamentales? Organizaciones privadas encargadas de tutelar estos derechos? Nacionales o extranjeras?

2.3.8.2. Tratándose de un recurso breve y eficaz debe prevalecer el imperativo constitucional de que su procedimiento sea sumario?

2.3.9. Autoridad Ante la cual se Interpone el Recurso.-

El recurso para la protección de los derechos fundamentales se interpone solamente ante las autoridades públicas? Procede también ante las organizaciones particulares?

2.3.10. Condiciones para Ejercer el Recurso.-

2.3.10.1. Para interponer el recurso deben agotarse los recursos ordinarios de protección?

2.3.10.2. Qué mecanismos de control deben concebirse para evitar el abuso de este derecho? Puede contemplarse la inadmisión o rechazo del recurso? En tal caso existiría una instancia de revisión?

2.3.11. Autoridad Competente para Conocer el Recurso.-

2.3.11.1. Cuál debe ser la autoridad competente para resolver el recurso de protección de los derechos fundamentales? La autoridad judicial? La autoridad administrativa? ambas?

2.3.11.2. Cómo proceder en las regiones de frontera donde no existen autoridades ordinarias del Estado? Pueden diseñarse formas de participación de la comunidad como jueces de paz?

3.12. Instituciones Encargadas de Tutelar los Derechos.-

2.3.12.1. Deben diseñarse instituciones especializadas para la vigilancia de los derechos fundamentales? Debe atribuirse tal función al Ministerio Público con competencias y obligaciones especiales al efecto? Debe conocer el país informes periódicos sobre la vigencia de los derechos y libertades fundamentales? Debe ser una responsabilidad del Procurador ante el Congreso?

2.3.12.2. Cómo definiría las facultades investigativas del Congreso en este campo? Cómo concibe las facultades de los congresistas para evaluar las solicitudes de protección de los derechos fundamentales? Qué facultad de impulsión reconocería a los miembros del Congreso en este campo?

2.3.12.3. Qué consideraciones le merece la experiencia de otros países que cuentan con instituciones especializadas en este campo: El Ombudsman? El Defensor del Pueblo? El Mediador? El Comisionado del Congreso? Las Cortes o Tribunales Constitucionales?

2.4. CONTROL CONSTITUCIONAL

La guardia judicial de la integridad de la Constitución es un elemento fundamental para asegurar el cumplimiento de la Constitución y la eficacia de los derechos. En Colombia el control constitucional ocupa un lugar preponderante en la vida nacional. El fácil acceso de los ciudadanos a la Corte Suprema de Justicia y a la jurisdicción contencioso administrativa hace que los jueces se pronuncien sobre los asuntos públicos de mayor interés y trascendencia. Inclusive, las reformas constitucionales o los acuerdos políticos han sido objeto de control constitucional. La forma como ejercen los jueces el poder de interpretar la Constitución, los conflictos entre diversas interpretaciones de un punto, y el sistema de control constitucional vigente, han sido severamente criticados, aún cuando se reconoce que es indispensable que la defensa de la Constitución sea responsabilidad de jueces independientes.

A pesar del significativo papel del control constitucional en Colombia, el respeto a la Constitución en casos concretos no está adecuadamente garantizado. La excepción de inconstitucionalidad no ha tenido mayor aplicación ni desarrollo. No existe un mecanismo que permita a una persona acudir ante un juez para solicitar directamente protección de alguno de

sus derechos fundamentales cuando éste se encuentre en peligro o haya sido violado.

Adicionalmente, han surgido preocupaciones públicas por los fallos sobre reformas constitucionales y otras medidas de trascendencia nacional. Adicionalmente, la consagración de nuevos derechos, el enriquecimiento general de la parte dogmática de la Constitución, y la ampliación de la capacidad del Estado para garantizar principios y derechos fundamentales, hacen necesario estudiar la creación de una Corte Constitucional dedicada a asegurar el cumplimiento de la Constitución.

2.4.1. Organo de Control.-

2.4.1.1. Titularidad del Control.- En quién debe recaer la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de la Constitución? En un sólo órgano judicial o en varios? Debe crearse una Corte Constitucional o un Tribunal de Garantías Constitucionales? Debe mantenerse en la Corte Suprema de Justicia y en la Jurisdicción de la contencioso administrativo el control constitucional? Aún manteniéndolo, debe revisarse la Sala Constitucional? Debe ser ampliada o robustecida? Debe la Sala Constitucional tener facultad de decidir en ciertos casos?

2.4.1.2. Control Difuso y Control Concentrado.- Debe mantenerse el sistema difuso de control constitucional que actualmente permite a todos los jueces e inclusive a autoridades administrativas no aplicar una ley cuando sea incompatible con la Constitución? Debe atenderse este sistema pero manteniendo la posibilidad de que todo juez intervenga en el control de constitucionalidad? En qué forma y con qué poder? Debe pasarse a un sistema de control constitucional concentrado para que sólo un órgano tenga el poder de decidir definitivamente cuando se ha violado la Constitución?

2.4.1.3. Caracter Especializado o Multidisciplinario de Control.- Es conveniente que la interpretación de la Constitución sea confiada exclusivamente a abogados? Debe ser responsabilidad de especialistas en derecho administrativo, constitucional o, en general, de derecho público o es conveniente que diferentes perspectivas enriquezcan el estudio de los asuntos constitucionales?

2.4.1.4. De la Independencia del Juez Constitucional.- Qué mecanismo de selección debe adoptarse para asegurar la independencia de los jueces constitucionales y al mismo tiempo garantizar que no van a pasar por alto la realidad nacional?

2.4.1.5. Organización y Funciones de una Corte Constitucional.- En caso de establecerse una Corte Constitucional, cuáles deben ser sus poderes, su organización, su composición y su método de integración? Qué tamaño debe tener? Cómo evitar la congestión y las demoras en los procedimientos? Debe dejarse también a los tribunales la facultad de control constitucional? Qué funciones adicionales debe tener dicha Corte Constitucional?

2.4.1.6. Sistemas de Elección de Magistrados.-

Debe establecerse un sistema de elección mixto de los magistrados y consejeros en el cual puedan tener participación las tres ramas del poder público?

2.4.1.6.1. Deben revisarse los criterios para la selección de los magistrados?

2.4.1.6.2. Conviene señalar un período fijo para los magistrados?

2.4.1.6.3. Conviene admitir la posibilidad de prohibir la reelección?

2.4.1.7. Inexequibilidad de Enmiendas Constitucionales.-

Deben establecerse los vicios de forma por los cuales pueden ser declarados inexequibles los actos reformatorios de la constitución?

2.4.1.8. Control de Tratados Públicos.- Es conveniente permitir el control constitucional de leyes aprobatorias de tratados públicos antes de su vigencia? (Cfr. 2.5.2.3.3.)

2.4.1.9. De la Excepción de Inconstitucionalidad.- Es conveniente precisar el alcance de la excepción de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 215 de la C.N.?

2.4.1.10. **Del Recurso de Amparo Constitucional.**— Debe consagrarse el recurso de amparo u otro equivalente para la protección directa y oportuna de los derechos constitucionales en casos concretos?

2.4.1.11. **Alcances de la Acción Pública.**— Cómo precisar los alcances de la acción pública de inexistencia para evitar abusos?

2.4.1.12. **Funciones Consultivas del Juez Constitucional.**— Conviene admitir que la Corte Suprema o la Corte Constitucional cumplan funciones consultivas o asesorías en asuntos constitucionales?

2.4.1.13. **Audiencia Gubernamental en los Procesos de Constitucionalidad.**— Se debe permitir que el Congreso y el Gobierno expliquen oficialmente durante los procesos de control constitucional las razones que justifican las normas en las cuales tiene interés?

2.4.2. **Alcance del Control Constitucional.**—

2.4.2.1. **Materia del Control Constitucional.**— Qué debe ser objeto de control constitucional? Solo las leyes y actos administrativos? También las providencias judiciales, los proyectos de ley y los actos reformatorios de la Constitución?

2.4.2.2. **De la Garantía Judicial de los Derechos Fundamentales.**— Debe permitirse la garantía judicial de los derechos fundamentales constitucionales definidos así no haya un acto formal de la autoridad que pueda ser cuestionado?

2.4.2.3. **Materias no Controlables.**— Qué decisiones no pueden ser objeto de control constitucional? Las eminentemente políticas, las que exigen un amplio grado de apreciación de circunstancias de hecho, las que comprometen internacionalmente al estado, etc?

2.4.2.4. **La Inconstitucionalidad por Omisión.**— Debe establecerse la inconstitucionalidad por omisión, es decir, el requerimiento judicial a un órgano estatal para que cese la inacción que está violando la Constitución? En qué casos, con qué efectos, a solicitud de quién, respecto de qué órganos y para garantizar qué derechos o normas?

2.4.3. **Iniciativa**

2.4.3.1. **Titularidad de la Iniciativa.**— Quién debe tener el poder de cuestionar la constitucionalidad de las leyes? De los proyectos? De las providencias judiciales? De las reformas constitucionales?

2.4.3.2. **Régimen de la Acción Pública.**— Debe regularse la acción pública de inconstitucionalidad en cuanto a su presentación?

2.4.4. **Efectos y Tipos de Vicios Subsanales.**—

2.4.4.1. **Efectos.**— Cuáles deben ser los efectos de una violación de la constitución?

2.4.4.2. **Subsanabilidad.**— Debe permitirse que se subsanen algunos vicios de procedimiento? En qué casos?

2.4.4.3. **De los Juicios Interpretativos.**— Debe consagrarse expresamente la posibilidad de los "juicios interpretativos" que eviten la distorsión de un acto siempre y cuando sea interpretado de cierta manera "conforme a la Constitución"?

2.4.4.4. **Decisiones Condicionales de Constitucionalidad.**—

Deben establecerse las decisiones condicionales sobre la constitucionalidad de un acto para que mantenga su vigencia o la pierda dependiendo de que se cumpla cierta condición? En qué casos?

2.4.4.5. **Control Indicativo.**— Debe permitirse que los jueces al pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una norma indiquen la manera constitucional de regular una materia?

2.4.5. **Principios de Interpretación**

2.4.5.1. **Conveniencia.**— Es conveniente establecer principios básicos de interpretación que guíen al juez Constitucional? Para la interpretación de toda la Constitución o sólo para la parte referente a los derechos? Debe haber un capítulo sobre este tema?

2.4.5.2. **Enunciación.**— Cuáles de los siguientes principios de interpretación de los derechos debería ser adoptado expresamente?

2.4.5.2.1. Las regulaciones y limitaciones a los dere-

chos siempre deberían provenir de una ley?

2.4.5.2.2. La Esencia de un derecho no podrá ser afectada por las regulaciones y limitaciones establecidas por el legislador?

2.4.5.2.3. Los derechos deberán ser interpretados en un espíritu amplio para promover la libertad y la dignidad humana?

2.4.5.2.4. Las limitaciones a un derecho deben estar dirigidas a alcanzar objetivos legítimos en una democracia y los medios legislativos utilizados para alcanzar dichos fines deben ser proporcionales al objetivo buscado?

2.4.5.2.5. La carga de probar la justificación de una restricción a un derecho corresponde a la autoridad u órgano estatal que adoptó la regulación correspondiente?

2.4.5.2.6. En la interpretación de los alcances de un derecho debe propenderse, más que por asegurar un respeto formal, por garantizar su goce real y efectivo por parte de todas las personas?

2.4.5.2.7. Otro Principio.

9.5. REFLEXIONES SOBRE EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS ASUNTOS INTERNACIONALES

La Constitución Colombiana debe definir una serie de materias que afectan o pueden afectar compromisos adquiridos por el Estado Colombiano frente a otros Estados, y debe fijar parámetros en relación con la competencia, principios y procedimientos para obligarse internacionalmente.

En esta materia la actual Constitución consagra conceptos poco modernos y la práctica ha mostrado inconvenientes por los vacíos normativos, tal como ocurre con el Control Constitucional de los tratados públicos.

2.5.1. **La Política Internacional Frente a la Constitución.**—

2.5.1.1. Se debe incluir una norma constitucional sobre los principios esenciales de la política exterior? Qué ventajas y desventajas podría traer su inclusión? Cómo preservar la discrecionalidad del jefe del Estado?

2.5.1.2. En caso afirmativo qué principios se deben incluir:

- La libre determinación de los pueblos?
- La no injerencia en los asuntos internos de otros estados?
- La solución pacífica de los conflictos y controversias?
- El respeto a las normas del derecho internacional y a las instituciones del sistema internacional?
- El derecho de asilo?

2.5.1.3. Qué aspectos de política internacional deben fijarse en la Constitución?

2.5.1.4. La invocación constitucional al Derecho de Gentes debe reemplazarse por el derecho humanitario?

2.5.1.5. En relación con la representación internacional, debe consagrarse en la Constitución la institución de la comisión asesora de relaciones exteriores? Qué tipo de funciones debe otorgársele? Cómo estaría conformada?

2.5.1.6. En relación con el control sobre la política internacional diseñada por el jefe del Estado, qué instancias y modalidades de control podrían establecerse? Debe imponerse al Presidente la obligación de presentar informes sobre su gestión internacional y sus viajes al exterior? A qué organismo?

2.5.2. **Revisión de Algunos Aspectos Constitucionales.**—

2.5.2.1. Los límites del territorio.

2.5.2.1.1. Deben especificarse los límites terrestres y marítimos o se debe hacer alusión a los diversos tratados de delimitación?

2.5.2.1.2. Se debe ampliar el concepto de límites a las zonas marítimas y submarinas, las plataformas, la zona económica y la órbita geostacionaria?

2.5.2.2. **La nacionalidad**

2.5.2.2.1. Se deben mantener los criterios actualmente vigentes para obtener la nacionalidad?

- La doble fuente, por nacimiento y por adopción?
- La expresión "hispanoamericanos y brasileños", en el caso de la nacionalidad por adopción (artículo 8, literal b)? Se debe ampliar a los españoles, y/o caribeños?

2.5.2.2.2. Se debe establecer la doble nacionalidad, es decir, que aquellos colombianos que adquieran carta de naturalización en otra nación puedan mantener la nacionalidad colombiana?

2.5.2.3. **Procedimiento para la aprobación de tratados internacionales.**—

2.5.2.3.1. Debe establecerse una distinción entre los acuerdos internacionales, de modo que los convenios o acuerdos ejecutivos no deban ratificarse por el Congreso?

2.5.2.3.2. Debe simplificarse el procedimiento de aprobación de los tratados? Dejándolo a una sola de las cámaras? Dejándolo en algunos de los casos a la Comisión Asesora?

2.5.2.3.3. Debe establecerse algún mecanismo de control previo o posterior de los Tratados Públicos en relación con su constitucionalidad? (Cfr. 2.4.1.8.)

2.5.2.3.4. Deben señalarse algunos temas que por su materia deban someterse a referendums? Cuáles?

2.5.2.3.5. Se podrían aplicar temporalmente, por una parte del ejecutivo, los Tratados Internacionales que no han sido ratificados por el Congreso mientras se tramita su ratificación?

2.5.3. **El Derecho de Integración.**—

2.5.3.1. Debe consagrarse constitucionalmente el Derecho de integración? Bajo qué parámetros?

2.5.3.2. Debe establecerse la supranacionalidad de algunas disposiciones en materia económica?

2.5.3.3. Podría establecerse "renuncia de soberanía" en favor de organismos supranacionales?

2.5.4. **Derechos Humanos.**—

2.5.4.1. Deben elevarse a norma constitucional los tratados o convenios internacionales en materia de derechos humanos? Cuáles?

2.5.4.2. Debe el texto constitucional limitarse a hacer referencia a algunos de dichos tratados, o conviene especificar todos y cada uno de los derechos humanos?

2.5.5. **Derecho de Los Extranjeros.**—

2.5.5.1. Deben preservarse para los Extranjeros en Colombia los mismos derechos civiles y obligaciones que consagran la Constitución y las leyes para los nacionales colombianos? (Cfr. 2.2.1.9, 2.2.8.3.2.1.)

2.5.5.2. Deben otorgárseles derechos políticos? Cuáles? Podría permitirse su intervención en la elección de Alcaldes, Juntas Administradoras, etc.?

2.5.5.3. El principio de igualdad entre Extranjeros y Colombianos debe predicarse exclusivamente de personas naturales para no limitar la facultad de intervención económica en sectores donde hay presencia de capital Extranjero?

2.5.5.4. La Corte Suprema ha interrogado en varias oportunidades el artículo 110, sobre puntos como los siguientes, relacionados con el mantenimiento del orden público:

- Pueden confinarse los Extranjeros en un lugar?
- Puede la Administración de Bienes ser confiada a un tercero?
- Puede impedir que adquieran propiedades en zonas fronterizas?
- Cuál debe ser el tratamiento Constitucional sobre estos temas?

2.5.6. **Régimen de Fronteras.**—

2.5.6.1. Debe la constitución crear un régimen especial para los territorios de fronteras? En qué aspectos?

2.5.6.2. Se podrían establecer diferentes tipos de régimen por ejemplo en las regiones fronterizas, en distri-

tos fronterizos y en zonas de integración fronteriza (Como las que se están negociando en la comisión colombo-venezolana)?

2.5.6.3. En cuáles de las siguientes materias debería la Constitución prever una legislación especial en las regiones, zonas o áreas de fronteras?

- Atribuciones de las Fuerzas Armadas.
- Derechos a la propiedad de tierras.
- Acceso a los ríos limítrofes.
- Derechos de los extranjeros.
- Autonomía de las autoridades locales en materia de inversión pública.
- Incentivos a la integración binacional.
- Paso de vehículos, bienes y personas.

2.5.6.4. Podría la Constitución establecer la obligación para los gobiernos de poder en marcha un plan de desarrollo fronterizo, por parte de las obligaciones en materia de Planeación Económica y en forma coordinada con el Plan Nacional de Desarrollo?

2.5.7. **Órbita de Satélites Geostacionarios (Espacio Ultraterrestre).**— (Cfr. 2.2.8.3.3.)

A mediados de los años 70 los países ecuatoriales empezaron a incluir como parte de sus territorios nacionales la "órbita de satélites geostacionarios", o más precisamente, los segmentos de dicha órbita ubicados sobre cada uno de ellos a una altura aproximada de 35.871 kilómetros. Este planteamiento ha sido rechazado por la comunidad internacional pese a lo cual algunos piensan que Colombia debe hacer un pronunciamiento constitucional sobre la misma, incorporándola a su territorio soberano.

2.5.7.1. Debe contemplarse en la Constitución, el segmento de la órbita de satélites geostacionarios ubicado sobre el territorio colombiano, como parte del mismo?

2.5.7.2. Es posible aludir a un régimen aeroespacial "nacional" que, como complemento de las normas internacionales vigentes, contemple pautas y fundamentos generales en materia de derecho espacial para su posterior desarrollo legislativo?

2.5.7.3. En tal caso, a qué exigencias de orden ecológico, económico y político debe obedecer la formulación de estos conceptos?

2.5.7.4. Debe incluir dicha formulación constitucional, alguna alusión a futuros derechos económicos preferenciales de Colombia en la explotación del recurso "órbita-espectro"? Bastaría señalar entre los bienes del Estado, además de los que actualmente le pertenecen, aquellos que le sean atribuidos en el futuro? Es preciso agregar una expresa manifestación del Constituyente sobre jurisdicción del Estado, en materia de telecomunicaciones, exploración del espacio, navegación, puertos y defensa aeroespacial?

2.5.7.5. Debe simplemente guardarse silencio sobre estos puntos?

CAPITULO 3

HACIA LA CONSOLIDACION DE UN ESTADO DEMOCRATICO Y EFICIENTE

El desarrollo político de la Nación Colombiana requiere de un Estado que se traduzca en un instrumento adecuado y suficiente para regular las relaciones de la sociedad civil. Se hace imperativo entonces, crear sólidas instituciones que respondan y se ajusten a la dinámica convivencia en nuestra comunidad política.

La justicia del Estado debe ser fortalecida en su tarea de resolver los conflictos y garantizar la plenitud de los derechos, a fin de cerrarle el paso a las diversas formas de justicia privada. El Congreso por su parte, debe consolidarse como órgano representativo de la sociedad de manera que en su seno se debatan y decidan los asuntos de mayor trascendencia nacional y se originen los controles necesarios al ejercicio del poder. El Ejecutivo y la Administración a su vez deben ajustar su actividad a los más exigentes principios de eficiencia y apertura para satisfacer las crecientes demandas de una sociedad en vertiginoso desarrollo.

La acción de los poderes públicos, no debe enten-

22

derse sin embargo, bajo la clásica y superada teoría de la separación de sus funciones. La unidad de los fines del Estado y su eficiencia en el cumplimiento de sus funciones, exigen una nueva concepción de la relación de los poderes públicos en cuanto que sus funciones no deben entenderse como separadas sino que, por el contrario, en estrecha colaboración.

Propender por la consolidación del Estado no significa la concentración de poderes en uno de sus órganos. El fortalecimiento de los distintos poderes públicos permite regular las relaciones de la sociedad sin acudir al autoritarismo propio de naciones en las cuales la carencia de Estado conduce a la arbitrariedad como única alternativa de control social.

3.1. LA COLABORACION DE LOS PODERES

El principio de separación de poderes que fué consagrado por los estados liberales clásicos como una garantía contra el absolutismo aún hoy se considera uno de los sustantos de la democracia.

Sin embargo, la separación funcional estricta entre ejecutivo, legislativo y judicial ha ido cediendo por diversas razones, entre ellas algunas de orden técnico que obligan a que determinadas materias sean desarrolladas por organismos que por su naturaleza suelen ser más ágiles que otros, poseen mejor información, etc.

Para preservar el equilibrio, diversos estados presidencialistas han ampliado los mecanismos de control interorgánico y de colaboración entre poderes, en forma tal que el poder no se concentre.

En Colombia esta evolución se ha ido cumpliendo especialmente en favor del Ejecutivo, el cual ha asumido funciones legislativas a través de facultades extraordinarias, el desarrollo de mandatos de intervención económica, Estado de Sitio y la iniciativa legislativa con carácter privativo, sin que de otra parte al Congreso se le haya dotado de mecanismos de control político eficaces.

Así mismo, la investigación penal y la resolución de conflictos cotidianos radicadas en el poder judicial, son tareas para las cuales ese poder no cuenta con el instrumento adecuado, ni sus funcionarios están preparados para adelantarlas.

Resulta también poco razonable que el poder judicial esté al margen de la decisión de asuntos que le corresponden por esencia, como la definición de su presupuesto, la creación de círculos judiciales, la administración de sus recursos, todo lo cual si bien no se enmarca dentro de la noción de función judicial, no por ello debe estar exclusivamente radicado en otros poderes.

3.1.1. **De la Forma de Gobierno.**— (cfr. 2.13.5)

3.1.1.1. Debe mantenerse en Colombia la forma de gobierno presidencialista? Debería crearse la figura del Primer Ministro y elevarse a rango constitucional la institución del Consejo de Ministros? Con qué funciones? Con qué tipo de responsabilidad?

3.1.1.2. Para fortalecer al Congreso, deben introducirse modalidades de control político tradicionalmente propias del sistema parlamentario? Cuáles?

- Moción de censura que genere la dimisión de un ministro?
- Citaciones al presidente de la República?
- Pronunciamiento al inicio del Gobierno sobre el plan de desarrollo?
- Pronunciamiento obligatorio por el Congreso o sus Comisiones sobre los

informes anuales presentados por el Gobierno?

3.1.1.3. Además de las objeciones por inconveniencia, qué otras modalidades de control político podrían tener el ejecutivo en relación con las decisiones del Congreso?

- El veto? En qué casos?
- Posibilidad de someter a referendums algunas leyes o proyectos inaprobados? (cfr. 1.1.2; 1.4.4; 3.2.4.2.13; 4.1.8)

3.1.1.4. Dentro del actual esquema, qué modalidades de control deberían fortalecerse?

- Debe haber concepto previo del congreso o una de sus comisiones para la declaración de estados de excepción? qué mecanismos, con qué efectos? (cfr. 3.6.1)

- Sanciones por la inasistencia a las citaciones? (cfr. 3.2.6)

3.1.2. De la Colaboración Armónica.

3.1.2.1. Deben limitarse las funciones de legislador extraordinario del ejecutivo

- Estableciendo constitucionalmente límites temporales a las facultades extraordinarias (cfr. 3.2.4.1.2)

- Estableciendo límites temporales al Estado de Sitio?

- Exigiendo que la ley que otorga facultades señale unos parámetros para su ejercicio

- Otras alternativas

3.1.2.2. Debe permitirse que en otras materias distintas de las actualmente previstas se expidan leyes cuadro, que posteriormente el ejecutivo desarrolle mediante decretos con fuerza de ley

3.1.2.3. Debe permitirse que el congreso participe en la elaboración y preparación de proyectos de presupuesto y de planes y programas de desarrollo económico. Mediante qué mecanismo?

3.1.2.4. Debe dársele a los congresistas iniciativa en el gasto público? (cfr. 3.2.4.1.1)

3.1.2.5. Debe dársele al ejecutivo algunas de las funciones que hoy tiene el judicial? Cuáles?

- La investigación penal? (cfr. 3.7.4.1.1)

- La de resolución de conflictos cotidianos? Con qué controles?

3.1.2.6. Qué tipo de funciones administrativas relacionadas con su función podría desarrollar el poder judicial?

- Adopción, y/o preparación de su presupuesto?

- Creación de juzgados y de empleos?

- Administración de sus recursos? (cfr. 3.7.1.1)

3.1.2.7. Qué normas deben adoptarse para hacer más efectiva la obligación del ejecutivo de velar porque haya pronta y cumplida justicia?

3.1.2.8. Qué tipo de controles, además de los existentes, podrían establecerse entre el ejecutivo y el judicial?

- Elección de Procurador por la Corte Suprema de Justicia?

- Elección de Magistrados de la Corte o Consejeros de listas enviadas por el Presidente?

3.1.2.9. Debería dársele iniciativa legislativa al poder judicial en algunos casos? Cuáles?

3.1.2.10. Debe mantenerse y fortalecerse la sala de consulta del Consejo de Estado? Debe eliminarse y entregársele esas funciones al Congreso? Debe establecerse el carácter vinculante de los conceptos emitidos por el Consejo de Estado?

3.1.3. Aspectos Conceptuales Sobre la Separación de Poderes

3.1.3.1. Qué expresión es más adecuada: la del artículo 2 que habla de "poderes públicos", o la del artículo 55 que se refiere a las "ramas del poder público"? Por qué razón?

3.1.3.2. Deben mencionarse como poderes separados de los tradicionales otros como el poder electoral? Los poderes de control? (cfr. 1.2.6)

3.1.3.3. Conviene precisar y distinguir las nociones de jefe de Estado, jefe de la Administración y jefe de Gobierno? (cfr. 3.5.1.3)

3.2. CONGRESO

Uno de los propósitos fundamentales de las instituciones democráticas es el de asegurar, en el más alto grado posible, su carácter representativo de la sociedad civil y, en general, de la Nación. Para algunos observadores el Congreso sólo representa una parte de la sociedad colombiana: su dimensión local y regional, pero no al ciudadano de las nuevas fuerzas sociales que han irrumpido en la segunda mitad de este siglo, las cuales en su mayoría se han asentado en las medianas y grandes ciudades. Desde luego, los avan-

Nación y Cundinamarca? Qué régimen debe regular la Soberanía Fiscal Distrital? Cómo distribuir recursos o realizar inversiones que beneficien el área de influencia Distrital? (Área de influencia: Cundinamarca, municipios vecinos).

4.1.13. Control Fiscal Departamental y Municipal. Debe revisarse el régimen de Control Fiscal Departamental y Municipal?

4.1.14. Período de los Alcaldes. Debe deferirse a la ley la definición del período de los Alcaldes? O debe mantenerse en la Constitución? Ampliarse?

4.1.15. Origen de los Miembros de Corporaciones Públicas Territoriales.

Debe revisarse el origen de los miembros, la composición, la estructura y las funciones de los Concejos Municipales?

4.1.16. Del Régimen de Áreas Metropolitanas.

Debe revisarse el régimen vigente en relación con la creación, organización y funcionamiento de las Áreas Metropolitanas y Asociaciones de Municipios?

4.1.16.1. Conviene modificar el requisito de que sean creadas por las Asambleas Departamentales? Deberían serlo por el Congreso?

4.1.16.2. Debe consagrarse la posibilidad de que ellas hagan parte de Municipios de dos o más Departamentos, Intendencias o Comisarias y no sólo uno de aquellos como hoy está previsto?

4.1.16.3. Debe consagrarse la posibilidad de que voluntariamente los Municipios acuerden crear Áreas Metropolitanas?

4.1.16.4. Debe establecerse que la ley podrá crearlas con carácter obligatorio? En tal caso, qué transferencia de competencia en favor del Área Metropolitana debe tener carácter coercitivo? Debería ser coercitiva la implantación unificada del régimen tributario y de la prestación de los servicios públicos, además de los aspectos relacionados con la Planeación y la Valorización que en la actualidad tienen tal carácter? Podrían crear nuevos tributos las Áreas Metropolitanas, dentro del marco legal?

4.1.16.5. Debe disponerse que, dentro de ciertas condiciones, puede obligarse a un municipio a hacer parte de un Área Metropolitana? En este sentido, debe modificarse la expresión "oída previamente la opinión de los Concejos de los Municipios interesados" que ha dado lugar a la interpretación jurisprudencial según la cual, no es posible "obligar" a un municipio a vincularse a un Área Metropolitana?

4.1.16.6. Deben crearse mecanismos de representación popular para conformar el máximo organismo colegiado del Área Metropolitana? O combinarse este sistema con la participación, además, de funcionarios no elegidos? (cfr. 1.2.1; 1.2.5.3.3)

4.1.16.7. Debe darse jerarquía superior a los actos de este cuerpo colegiado en relación con los actos de los Concejos Municipales? En qué materias?

4.1.17. Régimen de Distrito Especial de Bogotá.

4.1.17.1. Cómo determinar del Régimen Municipal Ordinario, lo que es aplicable o no, al distrito Especial?

4.1.17.1.1. se debe establecer dentro de las entidades territoriales la figura de los Distritos Especiales? Que requisitos constitucionales o legales deben configurarse para erigir una porción del territorio nacional en distrito Especial? El criterio debe ser uno sólo o pueden ser diversos? Es decir, pueden existir varias categorías de Distritos Especiales?

4.1.17.1.2. En qué aspectos de índole fiscal, económico, poblacional y administrativo resultaría aplicable el régimen municipal ordinario al Distrito Especial? Por qué razón? Qué consecuencias jurídicas se derivan de ello?

4.1.17.2. En atención a los aspectos poblacional, socioeconómico, fiscal y político de Bogotá, D.E., qué modificaciones deben sufrir los mecanismos de representación política?

4.1.17.2.1. Crear una circunscripción electoral autónoma para Bogotá distinta de la de Cundinamarca?

4.1.17.2.2. Establecer la división en zonas urbanas o rurales para la elección de Alcaldes menores y de ór-

ganos colegiados (Juntas administradoras zonales, V.r. gr.) para la administración de determinados asuntos relacionados con el desarrollo de la respectiva zona y con sujeción a las normas del Concejo? (cfr. 1.1.5.1)

4.1.17.2.3. Modificar el sistema de elección de los concejos del Distrito de forma que cada zona tenga representación en el Cabildo?

4.1.17.2.4. El régimen señalado en los anteriores numerales podría ser aplicable a otras ciudades? En qué condiciones?

4.1.17.3. Relaciones entre el Presidente de la República y el Alcalde Mayor:

4.1.17.3.1. Sería conveniente que el Presidente de la República delegara en el Alcalde Mayor de Bogotá D.E., conforme lo estableciera el Estatuto Orgánico, facultades como suprema autoridad administrativa?

4.1.17.3.2. Sobre qué tipo de facultades versaría la delegación y para qué efecto?

4.1.17.3.3.Cuál sería el ámbito de la potestad disciplinaria del Presidente sobre el Alcalde distrital?

4.1.17.4. Dada la infraestructura de los servicios públicos que posee la Capital, lo que implica afectar el territorio y los recursos del Departamento de Cundinamarca, qué relaciones pueden preverse constitucionalmente, entre el Distrito Especial y los Municipios circunvecinos de tal forma que se garantice una planeación armónica de la zona?

4.1.17.4.1. El tema amerita tratamiento constitucional? Por qué razón?

4.1.17.4.2. Es necesario establecer otros criterios para regular la anexión de municipios circunvecinos, al territorio del Distrito?

4.1.17.4.3. Alternativamente podría establecerse otro tipo de organizaciones que regulen los vínculos entre Bogotá y los municipios vecinos manteniendo la autonomía de estos?

4.1.17.4.4. Cómo se administraría y qué grado de representación tendría el organismo que se establezca para tal efecto?

4.2. REGIMEN DE INTENDENCIAS Y COMISARIAS

Introducción.

Tradicionalmente las Intendencias y Comisarias, por sus territorios despoblados y de menor grado de desarrollo relativo, han sido consideradas de "inferior categoría" frente a otras entidades territoriales, como los Departamentos; tanto es así que las disposiciones Constitucionales vigentes establecen que están bajo la dirección del Gobierno.

Tal situación en la práctica ha generado múltiples inconvenientes que han interferido en la cabal administración de esas regiones, máxime cuando, en algunos casos, son poseedoras de inmensos recursos naturales que les han representado considerables ingresos, para cuya inversión no tienen la infraestructura adecuada.

4.2.1. Definición de la Naturaleza de las Intendencias y Comisarias.

4.2.1.1. "Departamentalización" de las Intendencias y Comisarias.

Deben mantenerse las intendencias y comisarias o transformarse en Departamentos Especiales? En este último caso, debe mantenerse o derogarse la tutela que el Gobierno Nacional ejerce sobre ellas?

4.2.1.2. Las Intendencias y Comisarias deben mantenerse bajo la administración del Gobierno, fortaleciendo los órganos del nivel central, o debe dárseles autonomía administrativa?

4.2.1.3. Deben tener mayor autonomía pero conservar un carácter especial? De qué naturaleza? Deben convertirse en Departamentos con el mismo régimen de los demás?Cuál sería su representación en el Congreso? (cfr. 1.2.5.2.1.10)

4.2.1.4. En qué materias deben tener disposiciones especiales? En materias de fomento económico? Fiscal? Régimen electoral?

4.2.2. Régimen Especial de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

4.2.2.1. Qué disposiciones debe contener la Constitución en relación con el régimen del archipiélago de

San Andrés, Providencia y Santa Catalina? Debe deferirse a la ley la expedición de leyes especiales tal como lo hace el artículo 60. de la C.P.?

4.2.2.2. Debe permitirse que se expidan normas especiales en relación con las migraciones hacia las islas? Deben prohibirse nuevos asentamientos? Tal prohibición debe limitarse a los extranjeros, a los colombianos, oriundos de otras regiones? (cfr. 2.2.11.3)

4.2.2.3. En materia de inversión extranjera debe darse un tratamiento preferencial para sectores como el turístico y el financiero?

4.2.2.4. En materia cultural, qué tipo de disposiciones deben consagrarse para preservar y fomentar la cultura isleña? (cfr. 2.2.30.4.5; 2.2.21.2)

-Educación en idioma nativo? Bilingüe?

-Programación de Televisión Especial?

4.2.2.5. En aspectos administrativos, cómo lograr que San Andrés, que no tiene la categoría de municipio, goce de los beneficios que la descentralización ha traído para estas entidades territoriales, como la elección popular de alcaldes y las transferencias del IVA?

-Dándole la categoría de municipio, preservando la Intendencia Especial?

-Permitiendo que el Intendente Especial sea elegido popularmente?

-Extendiendo los beneficios y transferencias fiscales de los municipios a la Isla de San Andrés?

-Permitiéndole al Consejo Intendencial establecer los mismos impuestos que pueden establecer los Concejos Municipales?

5. LA MODERNIZACIÓN DE LA ECONOMÍA: PRODUCTIVIDAD, TRANSPARENCIA Y JUSTICIA SOCIAL.

5.1. EL INTERVENCIONISMO, LA PLANEACIÓN Y LA HACIENDA.

Las características de la economía actual y los desarrollos que se vislumbran en la materia, tales como la internacionalización, la profundización de los vínculos a los mercados mundiales, la competitividad y las exigencias de mayor bienestar social deben considerarse necesariamente al diseñar un nuevo marco para la economía en nuestra Constitución. En dicho contexto son temas de necesaria reflexión, la intervención del Estado frente a la iniciativa privada, la planificación económica en un marco participativo y con el papel más activo del Congreso; la transparencia y seriedad del proceso presupuestal; así como, la adecuada programación del gasto público en la satisfacción de las necesidades colectivas.

El tema de la intervención del Estado en la economía exige un adecuado planteamiento. En la economía abierta y moderna que estamos construyendo existe un espacio preeminente para la intervención del Estado tanto como para la iniciativa privada. El proceso de hacer frente a los nuevos retos ha de ser liderado por el Estado con una participación esencial de la comunidad y del sector privado. Al Estado corresponde garantizar la prestación de los servicios públicos esenciales así como estimular la iniciativa privada, responsable, eficiente, productiva y cooperativa en el marco de una economía del mercado.

Estos propósitos a su vez exigen depurar los mecanismos de la planificación y el manejo de las finanzas públicas. Bien sabido es que los instrumentos de la planificación en Colombia no han tenido operancia alguna. El complejo procedimiento previsto para la integración de la Comisión del Plan parece haber marginado al Congreso de aprobar los planes y programas de desarrollo económico y social. Un Plan de Desarrollo debe ser algo más que la suma de los proyectos financiados con inversión estatal. Es necesario modificar las disposiciones constitucionales vigentes respecto de la planeación, entre otros, con los siguientes propósitos:

-Precisar el contenido del proyecto del Plan de Desarrollo presentado por el Gobierno y aprobado por el Congreso. En este punto es conveniente ver de qué manera señalar una parte general, la cual señalaría los propósitos nacionales, las metas y prioridades de la acción estatal, el programa macroeconómico, las inversiones vinculadas al desarrollo regional y secto-

rial y el mandato de intervención requerido en los términos del artículo 320. de la C.P.; y, por una parte programática que contendría la forma de determinar los recursos, medios y sistemas para ejecutar cumplidamente el plan.

-Diseñar mecanismos que le garanticen al Congreso participar activamente en la discusión y aprobación tanto de la mencionada parte general como de la programática. El procedimiento legislativo debe garantizar la transparencia del debate y el efectivo control político sobre las decisiones gubernamentales en lo que hace a la planeación.

-Contemplar la existencia de planes sectoriales de inversión pública que dispongan la ordenación del gasto de acuerdo con las prioridades.

-Asegurar instrumentos de Planeación Participativa, es decir, que garanticen la participación de las fuerzas económicas y sociales en el diseño del plan.

Entrañablemente ligado a lo anterior y, mercedor de particular atención, está el problema del presupuesto. Este viene a concretar especialmente, a través de la asignación del gasto público la política macroeconómica dirigida por el plan de desarrollo.

Por otra parte, la exigencia de equilibrio formal entre ingresos y gastos, trajo consigo la conversión del presupuesto llevado al Congreso en un mero ritual al paso que se ejecuta un presupuesto paralelo ante las adiciones presupuestales.

Con los fines de asegurar la correspondencia entre el plan de

desarrollo, la política macroeconómica y el presupuesto, y hacer que en el Congreso se discuta el presupuesto que efectivamente se va a ejecutar, se sugiere revisar las siguientes materias:

-Establecer un nexo claro y obligatorio entre la planeación y el presupuesto reiterando en el artículo 206. de la C.P. la relación de la parte programática del plan de desarrollo y el presupuesto.

-Exigir, en lugar del inocuo equilibrio presupuestal formal, que el proyecto de ley de apropiaciones contenga la totalidad de gastos que se pretenden realizar y si éstos exceden a los ingresos presupuestados, obligar a que el Gobierno indique cómo prevea allegar los recursos faltantes.

Por último, cabe anotar que la banca central ha venido teniendo una participación creciente en la financiación del déficit público, con mecanismos monetarios que alimentan la inflación. Por ello, es conveniente revisar el papel del crédito del Banco Emisor en la actividad económica.

5.1.1. Acerca de los Principios Generales.

5.1.1.1. De la Iniciativa Privada. El Estado debe garantizar el libre ejercicio de la iniciativa privada sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza a fin de impulsar el desarrollo económico del país?

5.1.1.2. Fines de la Intervención. Es el fin primordial de la intervención del Estado en la Economía fomentar la producción y el crecimiento del ingreso nacional y su más justa distribución por sé? o su actuación debe responsabilizarse de promover el crecimiento económico y su más justa distribución dentro de un marco de estabilidad económica?

5.1.1.3. Responsabilidad de los Particulares Frente al Desarrollo. Deben los particulares sin detrimento de las obligaciones que corresponden al Estado, en virtud de la solidaridad social y según su capacidad, ayudar al desarrollo de acciones que conduzcan a promover el bienestar general?

5.1.1.4. De la Iniciativa Pública. Si se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica, en qué actividades se le permitirá al Estado actuar y bajo qué criterios?

5.1.1.4.1. De la Iniciativa Pública. Es conveniente que el Estado intervenga en actividades de producción y comercialización de bienes y servicios? Si es así, qué criterios deben tenerse en cuenta? o sólo puede desarrollar aquellas actividades económicas donde justifique ofrecer una superior calidad en el servicio a la que puede proporcionar la iniciativa privada?

5.1.1.4.2. Se puede reservar mediante ley al sector público recursos o servicios esenciales en caso de mo-

nopio y asimismo acortar la intervención de empresas cuando así lo exige el interés general?

5.1.1.5. De La Integración Económica. Debe ser de la más alta prioridad para el Estado el perseguir la Integración Económica Americana y la vinculación de nuestra economía al resto del mundo? Se deben entonces coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes?

5.1.1.6. Orientación de la Intervención. Debe la administración pública orientar su intervención en la economía dentro del resque de los principios de productividad, calidad en el servicio, jerarquía, descentralización y coordinación?

5.1.2. Acerca de los Deberes y Derechos Económicos.

5.1.2.1. Del Derecho a Desarrollar Cualquier Actividad Económica. Debe la constitución asegurar a todas las personas el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional?

5.1.2.2. Deber de Tributar. De qué manera contemplar el deber fundamental de todo ciudadano de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de equidad y progresividad? Cómo establecer la prohibición de imponer tributos desproporcionados u injustos? (cfr. 2.2.6.5; 3.4.4.3)

5.1.2.3. Destino de los Tributos. Deben todos los impuestos o contribuciones que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresar al patrimonio de la nación y no pueden estar por tanto, afectos a un destino determinado?

5.1.2.3.1. Puede la ley autorizar que los Tributos que tengan una clara identificación local sean establecidos dentro del marco que la misma ley señale, por las autoridades departamentales o municipales y destinados a obras contempladas en los planes de desarrollo? (cfr. 4.1.12)

5.1.2.4. La No Discriminación en Materia Económica. Es conveniente establecer la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar al Estado y sus organismos y entidades en materia económica? Se debe prohibir entonces el cobro de impuestos, u otros contribuciones que no estén establecidos por ley?

5.1.2.4.1. Debe fijar la ley que los establezca o modifique un término previo para su aplicación? Es conveniente que solo en virtud de la Ley se puedan autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a unos y otros? Debe preverse que de todas maneras la estimación del costo de estas se incluya como gasto público en la ley de Presupuestos?

5.1.2.5. Orientación del Gasto Público. Debe el gasto público corresponder a una asignación equitativa de los recursos públicos? Debe responder su programación, ejecución y control a los criterios de productividad, calidad en el servicio, eficiencia y economía?

5.1.2.6. Obligatoriedad Legal de los Gastos. Es imprescindible que la administración pública sólo pueda contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes?

5.1.2.7. Obligatoriedad Legal de Prestaciones Personales o Patrimoniales. Es conveniente que sólo puedan establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley?

5.1.3. Acerca de la Planificación Económica.

5.1.3.1. Alcances de la Planificación. Cuál debe ser el alcance de planeación económica por parte del Estado? Debe ser limitada solamente a dar un ordenamiento a las actividades del sector público? o debe incluir algunas actividades desarrolladas por el sector privado? En este último, caso qué actividades deben regularse y como debe darse la subordinación de la iniciativa privada al interés general expresado en los objetivos del plan?

5.1.3.2. Elaboración y Presentación del Plan. Debe presentarse al Congreso de la República el plan económico preparado por el Gobierno? Cuál debe ser el alcance de esta presentación? Debe ser presentado

sólo con propósitos informativos? o el Congreso debe impartirle su aprobación?

5.1.3.3. Contenido del Plan. Debe contener el plan únicamente los propósitos generales perseguidos por el Gobierno? o debe también incluir los planes sectoriales de inversiones públicas que vinculan su cumplimiento?

5.1.3.3.1. Cómo debe ordenarse la aprobación por parte del Congreso? y de qué manera se establece el carácter vinculante entre los propósitos, las metas y su cumplimiento?

5.1.3.4. Planeación Nacional, Regional y Local. Cómo debe armonizarse el plan económico general y los planes económicos, regionales, departamentales y municipales?

5.1.3.5. Finalidades de la Planeación. Debe señalarse a nivel constitucional la forma de presentación del plan, su contenido, aprobación y demás aspectos procedimentales? o debe darse la oportunidad para que estos aspectos se reglamenten en una ley orgánica de la planeación?

5.1.4. Aspectos Relacionados con el Presupuesto General de la Nación.

5.1.4.1. Relaciones en Materia de Planeación y Presupuesto entre la Nación y los Entes Territoriales. Cuál debe ser la vinculación y la armonía que deben existir entre el plan Económico General, los Planes Económicos Departamentales y Municipales, y los presupuestos tanto nacional como territoriales?

5.1.4.2. Del Equilibrio Presupuestal. Cómo debe entenderse el principio del equilibrio presupuestal?

5.1.4.2.1. Es la Ley de presupuesto una ley adjetiva donde sólo se pueden incluir ingresos y gastos autorizados por leyes anteriores?

5.1.4.2.2. En la ley de presupuesto se pueden crear nuevos gastos que no tengan origen en otra ley? Se pueden crear nuevos Tributos? o sólo se pueden modificar aquellos ya creados por leyes sustantivas?

5.1.4.2.3. Se pueden incluir en el presupuesto autorizaciones para modificar los cupos de endeudamiento interno y externo? Si esto es así existe la necesidad de permitir que ciertas disposiciones generales incluidas en la ley de presupuesto tengan un alcance permanente y no sólo para la Vigencia Fiscal?

5.1.4.3. De la Vigencia Presupuestal. Debe la Constitución permitir la elaboración y aprobación de presupuestos plurianuales? Debe en tal caso la Ley Orgánica determinar el alcance de la Vigencia Fiscal de acuerdo a las circunstancias y conveniencias de la coyuntura?

5.1.4.3.1. Se deben fijar en la Constitución las fechas tanto para la presentación como para la aprobación de los presupuestos? o estas, deben ser materia de reglamentación en la Ley Orgánica del Presupuesto?

5.1.4.3.2. Qué pasa si el Congreso no aprueba el Presupuesto antes de iniciarse una nueva Vigencia Fiscal? Cuál presupuesto debe regir? El presentado por el Gobierno? El presupuesto aprobado para la vigencia anterior junto con sus adiciones y modificaciones?

5.1.4.4. Competencia del Congreso sobre la Iniciativa del Gasto. Hasta donde debe ir la actuación del Congreso en materia de iniciativa del Gasto? El Congreso puede enmendar y variar partidas de gasto en forma unilateral? o debe mantenerse el obligatorio consentimiento del Gobierno para hacerlo?

5.1.4.5. Regulación del Gasto frente a los Proyectos de Ley. Debe ser obligatorio que todo proyecto de Ley que implique gasto público contar con la aprobación del Gobierno y también indicar el nuevo recurso que servirá para financiarlo?

5.1.4.6. Rentas que podrían aislarse del debate. Se pueden afectar rentas a fines específicos aisladamente del debate presupuestal? O éstas solamente pueden fijarse en la Ley de Presupuesto? (cfr. 3.7.1.33)

5.1.4.7. Trámite de las Adiciones Presupuestales. Cómo debe ser el trámite del las Leyes de Adiciones presupuestales? Quién las debe aprobar? El Congreso? El Consejo de Estado? o el Gobierno mediante ciertos parámetros aprobados por el Congreso al expedir el Presupuesto básico inicial?

5.2.1.6. Formalidades del Presupuesto. Debe la elaboración, programación y ejecución de los presupuestos de las Ramas del Poder Público diferenciar a la ejecutiva, supeditarse al esquema general sobre la materia establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto? o deben tener autonomía en la programación y ejecución de su gasto? Si es así hasta dónde llega la responsabilidad del Ejecutivo para responder de una política fiscal integral y coherente con la política macroeconómica?

5.2.1.7. Moneda y Banca.

¿Solo el Banco de la República puede efectuar operaciones con Instituciones Financieras, sean Públicas o Privadas? Es conveniente que no pueda de manera alguna otorgar a éstas su garantía? Puede el mismo Banco adquirir documentos emitidos por el Estado, los organismos o empresas?

5.2.1.8. Régimen Monetario. De qué manera se debe ejercer la Soberanía Monetaria? Por el Gobierno o por una autoridad especializada y de manera autónoma? Por una autoridad monetaria independiente del Gobierno? Por el Gobierno, pero con sujeción a normas generales que le señale el Congreso? Con qué efectos?

5.2.1.9. Presupuesto Monetario. Debe contemplarse institucionalmente la obligación de fijar un presupuesto monetario? Con sujeción a qué tipo de límites?

5.2.1.10. Emisión Monetaria. Es conveniente que el Banco de la República financie el Gasto Público a través de créditos directos o indirectos?

EL CONTROL FISCAL

El sistema del control fiscal cobra especial significación a uno de los propósitos más visibles de la reforma que es el logro de la eficiencia en la satisfacción de las necesidades colectivas, como cuando de tiempo atrás el país observa con preocupación la insuficiencia e ineficiencia de los mecanismos fiscalizadores, cuya desastrosa estructura ha resultado más al entorpecimiento de la Administración que a velar por una adecuada utilización de los recursos públicos.

Con independencia del organismo que la ejerza, la eficacia de la gestión fiscal de la Administración debe obedecer a principios técnicos que aseguren la protección del patrimonio público, con una adecuada remoción acerca de la situación financiera del Estado y la completa y oportuna rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos sobre los resultados de la gestión que adelantan.

En el sentido indicado debe concebirse la reforma al Control Fiscal. Para tal efecto es preciso revisar las actuales atribuciones de la Contraloría General de la República a fin de especializar su competencia en la vigilancia y auditoría, considerando la posibilidad de trasladar al órgano Ejecutivo las funciones de llevar la contabilidad y el libro de la deuda de la Nación.

Así mismo, es conveniente autorizar expresamente al legislador para establecer un control posterior, externo y selectivo, tendiente a asegurar mediante instrumentos modernos, la auditoría de gestión y de resultados, sin dejar de lado la auditoría financiera.

Con las reformas señaladas se tendrían las bases para un control idóneo que responda a la necesidad de disponer de información adecuada sobre la situación financiera del Estado y procurar la eficiencia, aprovechando los recursos públicos en las finalidades que le son propias y en otras distintas, con un costo mínimo y evitando decisiones aisladas de gasto de dudosa rentabilidad social y económica, adoptadas en detrimento del interés general de la comunidad.

5.2.1.11. Modificaciones Orgánicas al Control Fiscal.

¿Qué tipo de modificaciones deben concebirse para el ejercicio del control fiscal, de manera que pueda asegurarse su independencia y su naturaleza técnica?

5.2.1.12. Es necesario establecer nuevos órganos de control fiscal? Cuáles serían sus atribuciones?

5.2.1.13. Dentro de la nueva concepción del control fiscal, cuáles podrían ser las calidades para ser elegido Contralor?

5.2.1.14. Debe mantenerse el actual sistema de elección del Contralor? Deben intervenir otras ramas del poder? Debe intervenir el Senado? Analice otras alternativas y preciese en cada caso los procedimientos a seguir.

5.2.2. Nuevas Modalidades y Atribuciones del Control Fiscal.

Dentro de las modalidades de control fiscal, qué criterios deben observarse para establecer las bases de un control posterior, externo y selectivo, y qué modificaciones deben introducirse en el campo de sus atribuciones?

5.2.2.1. Conviene eliminar en todos los casos el sistema numérico legal?

5.2.2.2. De qué manera tal consagración puede garantizar la eficacia de la auditoría financiera?

5.2.2.3. Qué clases de mecanismos podrían incorporarse al sistema de control fiscal, para adelantar una auditoría de gestión y de resultados?

5.2.2.4. Resulta más adecuado asignar a otro órgano, el establecimiento de los métodos de contabilidad de la Nación y sus entidades descentralizadas, y la atribución de llevar el libro de la deuda pública? Es necesario que estas atribuciones residan en el mismo órgano que ejerce la función fiscal?

5.2.2.5. Conviene extender el control fiscal sobre bienes o fondos públicos, administrados o custodiados por particulares?

5.2.2.6. En qué casos o para qué tipo de entidades podría establecerse el sistema del control interno?

5.2.2.7. Cómo modificar el régimen de la responsabilidad fiscal? Qué órgano tendría la potestad sancionatoria?

5.2.3. Control Fiscal Ejercido por Particulares.

En qué casos podría la Constitución autorizar el control fiscal de origen privado?Cuál sería el régimen de responsabilidades?

5.2.4. Régimen de Control Fiscal de las Entidades Territoriales.

Cómo ha de operar el régimen del control fiscal en las entidades territoriales y qué tipo de relaciones tendría con el de la Nación?

5.2.5. Control Fiscal Ejercido por el Congreso.

En qué casos y conforme a qué procedimientos, podría el Congreso hacer ejercicio directo del control fiscal? Qué tipo de consecuencias se derivarían de su actuación?

5.3. LA ECONOMÍA SOLIDARIA (Cfr. 2.2.15.4)

La Economía Solidaria y el Cooperativismo como una modalidad de democratización económica no sólo requiere del reconocimiento y la regulación jurídica sino del compromiso del Estado para su fomento y protección.

El crecimiento del llamado sector informal, el desempleo de personal calificado, la falta de estímulos a la microempresa, entre otros aspectos, exigen una respuesta precisa que defina el Marco institucional de la Economía Solidaria.

5.3.1. Debe existir reconocimiento constitucional del cooperativismo?

5.3.2. Cuáles son las razones para reconocer y garantizar constitucionalmente las empresas-cooperativas y demás empresas asociativas de carácter solidario?

5.3.3. Qué instituciones y principios del modelo cooperativo y de la economía solidaria deben consagrarse en la Carta Fundamental?

5.3.4. Qué modificaciones deben hacerse al régimen de Asociación?

5.3.5. Qué otras reformas deben hacerse a la Carta Fundamental respecto de la participación del cooperativismo en el desarrollo económico y social del País?

TABLA DE CONTENIDO

Primera parte

LOS SEIS GRANDES PROPOSITOS DE LA REFORMA

Segunda parte

PREGUNTAS PARA EL DEBATE

1.6. LA NUEVA LEGITIMIDAD DEL ESTADO, LA CONSTRUCCION DE UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

2.0. DE LOS PRINCIPIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES Y DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES PARA SU PROTECCION Y REALIZACION.

3.0. HACIA LA CONSOLIDACION DE UN ESTADO DEMOCRATICO Y EFICIENTE

4.0 HACIA LA FEDERALIZACION

5.0. LA MODERNIZACION DE LA ECONOMIA: PRODUCTIVIDAD, TRANSPARENCIA Y JUSTICIA SOCIAL.

El camino



Para hablar del camino hay que hablar del mañana. De los anhelos. De los sueños de todos los colombianos.

Hay que hablar de la igualdad. De la justicia. De la participación. De los derechos. De la democracia.

Hay que hablar de las ideas. De los principios. De las metas.

Hay que hablar de los proyectos. De las inquietudes.

Hay que referirnos a la nueva historia. Al progreso. A la paz. A la renovación. A la modernización del estado.

Para hablar del camino hay que hablar de la gente. De las mujeres. De los hombres. De los niños. De los viejos. De los jóvenes. De los 30 millones de colombianos.

Si. Ha llegado la hora de la verdad. De hablar y de participar. Ha llegado la más clara oportunidad de construir un nuevo país. Y el camino no puede ser otro que la Constituyente.



LA CONSTITUYENTE
EELCAMINO