

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

SECRETARIA GENERAL

TRAMITE DE PROYECTOS

FECHA: Marzo 7/91

No. 44. (Cuarenta y Cuatro)  
AUTOR Carlos Lemos A.  
TITULO PROYECTO Principios y responsabilidades de empleos oficiales  
FECHA DE PRESENTACION Marzo 7/91  
FECHA DE ENVIO A COMISION \_\_\_\_\_  
FECHA DE PUBLICACION \_\_\_\_\_  
PONENTE COMISION \_\_\_\_\_  
FECHA APROBACION COMISION \_\_\_\_\_  
FECHA PRESENTACION EN PLENARIA \_\_\_\_\_  
PONENTE EN PLENARIA \_\_\_\_\_  
PUBLICACION INFORME \_\_\_\_\_  
APROBACION PLENARIA \_\_\_\_\_  
PUBLICACION \_\_\_\_\_  
ENVIO A RELATORIA \_\_\_\_\_

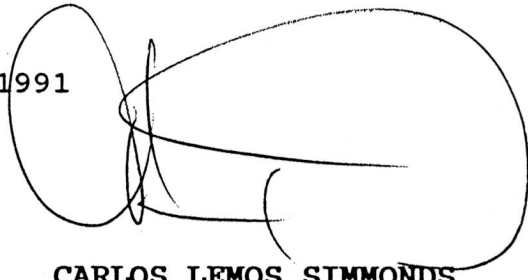
SECRETARIO GENERAL

*[Handwritten signature]*

reglas generales del Derecho. Consideramos que ellos deben tener jerarquía constitucional.

Presentado a la Asamblea Constituyente por el delegatario Dr. Carlos Lemos Simmonds.

Bogotá, Marzo de 1991

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke.

**CARLOS LEMOS SIMMONDS**

T I T U L O N U E V O

Principios y Responsabilidades para el ejercicio de los empleos oficiales.

Artículo. Los órganos administrativos y los jurisdiccionales, dentro de su correspondiente competencia, deberán deducir responsabilidades a los empleados oficiales de todas las ramas del Poder Público que desconozcan o violen los principios de carácter general y básico que se describen en los artículos siguientes.

Artículo. Las autoridades de la república están instituidas para garantizar y proteger obligatoriamente los derechos humanos, especialmente la vida, la dignidad y bienes de todos los habitantes; y para conservar y fomentar el Estado social de Derecho y el normal funcionamiento de las instituciones y de los servicios públicos;

Artículo. Los procedimientos administrativos y jurisdiccionales son de orden público y tienen por finalidad lograr la efectividad de los derechos sustanciales reconocidos por la ley.

Artículo. La conducta oficial debe estar siempre inspirada en principios de igualdad, solidaridad y eficiencia.

Artículo. Los particulares no son responsables ante las autoridades, sino por infracción de la Constitución, de las leyes y de las decisiones administrativas. Los empleados oficiales lo son por la misma causa y por extralimitación u omisión en el ejercicio de sus funciones.

Artículo. El Estado y los particulares tienen deberes sociales de solidaridad en lo político democrático, lo económico justo y lo social indiscriminatorio.

Artículo. La democracia participativa implica el concurso activo de los ciudadanos en las decisiones administrativas requeridas para el manejo de los servicios públicos.

Artículo. El interés social y la utilidad pública tienen prelación en la interpretación y aplicación de las leyes y de los ordenamientos administrativos.

Artículo. La función pública debe ser ejercida con celeridad, honestidad, eficiencia, e imparcialidad, y para el servicio de la comunidad, sin distinciones de naturaleza alguna.

Artículo. El bien común es el límite para el ejercicio del derecho de la libertad de empresa y de la iniciativa privada.

Artículo 1. Las carreras administrativas se fundamentan en las garantías de estabilidad y promoción de los empleos públicos, y no amparan la ineficiencia en su desempeño. La discrecionalidad para la remoción de los empleados oficiales no debe afectar la idoneidad, eficiencia y dignidad con que se ejerzan los empleos.

Artículo. El principio de legalidad de los procedimientos y de las decisiones estatales debe presidir el orden jurídico en su formulación y aplicación, y comprende esencialmente el deber de actuación para imponer la ley frente a actos y hechos contrarios a los órdenes civil y público, sin consideración al origen de la ilegalidad.

Exposición de motivos:

La Constitución vigente destina varias normas, sin orden alguno, a la responsabilidad de los empleados públicos. Así, su artículo 20 se destinó a señalar las causales de responsabilidad de los particulares ante las autoridades (infracción de la Constitución y de las leyes), y también las de los funcionarios, hoy empleados públicos (las mismas de los particulares, y además por extralimitación de funciones o por omisión en su ejercicio). Por su parte el artículo 51, ibidem, delegó en la ley la facultad de determinar la responsabilidad de esos empleados, sin dar bases para la delegación. Además, el artículo 62 de la misma Carta delegó en la ley, nuevamente, la determinación de la responsabilidad de los mencionados empleados, y la manera de hacerla efectiva, sin señalar tampoco los lineamientos básicos de esa determinación.

Como puede apreciarse, los artículos citados no solo adolecen de técnica jurídica por su multiplicidad para tratar la misma materia en lugares distintos del estatuto constitucional y, repitiendo las normas, por lo cual requieren unificación e integración, sino que no señalan los presupuestos de hecho y de derecho sobre los cuales debe expedirse la ley en la cual se delega, por razones obvias, la determinación de tales responsabilidades. Con el proyecto propuesto se pretende llenar esos vacíos.

Etimológica y jurídicamente, hay responsabilidad cuando hay incumplimiento de obligaciones, las cuales se tornan en deberes cuando se trata de empleados públicos. O como ha dicho la doctrina, los deberes son obligaciones cuando forman parte de una relación jurídica. Tanto las obligaciones como los deberes son conductas activas y pasivas, de acción y de omisión, de hacer y no hacer o prohibiciones, generales para todos los empleos, y especiales para determinados cargos.

Todas esas obligaciones, deberes y prohibiciones, como el desconocimiento de los derechos constitucional y legalmente reconocidos, pueden generar responsabilidad al empleado público, la cual puede ser penal, civil o patrimonial, administrativa disciplinaria, y política, ésta última limitada a los llamados altos funcionarios de la rama ejecutiva del Estado. Y todas ellas, con excepción de la política, son aplicables tanto a los empleados de la rama administrativa, como a los de la legislativa y jurisdiccional del Poder Público.



En cambio la Administración Pública, en todos sus niveles, solo es sujeto activo de responsabilidad civil o patrimonial.

La indisciplina social, tan generalizada en Colombia, se ha hecho extensiva a amplios sectores de los servicios públicos, situación que exige una normatividad constitucional que por su condición de fundamental señale pautas básicas de conducta oficial y las correspondientes responsabilidades que su inobservancia puedan generar, a la cual normatividad deba someterse el legislador.

En el proyecto propuesto hemos considerado los principios allí enunciados como norte de la actividad oficial, gubernamental, administrativa, legislativa y jurisdiccional, cuya observancia oriente el espíritu de las leyes, y cuyo desconocimiento sea el generador primario de las responsabilidades imputables a las autoridades públicas.

Jurídicamente se entiende por **principio** la "causa primitiva o primera de una cosa, o aquello de que otra cosa procede de cualquier modo"; o bien, "norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta" También es "máxima, norma, guía". En principios se inspira y fundamenta el Derecho que se ha denominado Natural. Bien podemos decir, entonces, que los principios relacionados con el proyecto conforman lo que podríamos llamar Derecho Natural de un Estado democrático.

Algunos de los mencionados principios han sido tomados de la Constitución vigente; otros, de leyes administrativas y de procedimiento civil; otros más, de las

*Asamblea Constitucional*  
*Carlos Lleras De La Fuente*

*Señores don Othly Patiño*

*LL*

*90*

Bogotá, marzo 18 de 1991

Señores  
PRESIDENTES DE LA ASAMBLEA  
NACIONAL CONSTITUYENTE Y  
DE LAS COMISIONES PERMANENTES  
Att: Dr. Alvaro Gómez Hurtado  
Dr. Antonio Navarro Wolf.  
Dr. Horacio Serpa Uribe  
CIUDAD

Respetados señores:

Con la presente adjunto memorando que en la fecha he dirigido a los miembros de esta Asamblea solicitando respetuosamente se someta a consideración y estudio de la Mesa Directiva.

Atentamente,





ll  
91

M E M O R A N D O

PARA: Miembros de la Asamblea Nacional Constituyente.

DE: CARLOS LLERAS DE LA FUENTE

ASUNTO: Metodología y esquema general de la Constitución.

FECHA: Marzo 18 de 1991

Me anima el deseo de someter a su consideración algunas reflexiones metodológicas que contribuyan a la coordinación y uniformidad de nuestro trabajo, así como a la adopción de una terminología constitucional que exprese con precisión la voluntad constituyente.

Sin la pretensión de limitar los proyectos de reforma presentados, parece de la mayor conveniencia acoger, aunque sea de manera provisional, unos criterios básicos y términos comunes en la labor de todas las comisiones, los cuales ya fueron acogidos en la Subcomisión de Rama Ejecutiva a la que pertenezco, que permitan con posterioridad integrar armónicamente el articulado constitucional de la manera más técnica posible.

1. Las ramas del Poder Público. El Estado es titular del poder público que es uno, y cosa distinta es que para su ejercicio se distribuya la acción en ramas u órganos que hagan efectivo su funcionamiento.

2. Los órganos del Estado. Cumplen cada uno de ellos con una función básica, sin perjuicio de que ejerzan otras en

condiciones especiales. De donde es menester, una cláusula general de competencia respecto de cada función básica, con el fin de evitar vacíos que entorpezcan la eficacia del Estado.

3. Las funciones. Se distribuyen las funciones básicas en virtud de las competencias que se asignan a las personas, individuales o colegiadas, que conforman los diferentes órganos.

4. Entidades descentralizadas. La creación de entidades por el Estado, que cumplan con algunas de sus funciones debe ser estrictamente regulada por la Constitución, asignando esa competencia al Legislador u otro órgano y determinando sus condiciones de ejercicio.

No sobra anotar que la subcomisión mencionada ya acogió un texto de proyecto del articulado 55 de la Constitución, que recoge los anteriores criterios, así: "Son ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial.

"Además de los órganos que las integran existen otros independientes y autónomos, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado".

De otra parte, es necesario adoptar un esquema general de la Constitución que desarrolle de manera sistemática los temas constitucionales; para tal efecto propongo el siguiente:

**PREAMBULO**

Título I De la República, la Nación, la Soberanía y el Territorio.

Título II De la nacionalidad y los extranjeros.

- Título III De los Derechos Civiles y Garantías Sociales.  
Capítulo I Derechos, obligaciones y garantías.  
Capítulo II Participación ciudadana.  
Capítulo III Mecanismos de protección.
- Título IV De la religión y de las relaciones entre la Iglesia y el Estado.
- Título V Del régimen económico.
- Título VI De las ramas del Poder Público, la estructura del estado y el servidor público.
- Título VII De la rama legislativa.  
Capítulo I Reunión y funciones del Congreso.  
Capítulo II Formación de las leyes.  
Capítulo III Senado.  
Capítulo IV Cámara de Representantes.  
Capítulo V Disposiciones comunes a ambas cámaras.
- Título VIII De la rama ejecutiva.  
Capítulo I Presidente y Designado.  
Capítulo II Funciones.  
Capítulo III Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos.  
Capítulo IV Desconcentración y descentralización administrativa.  
Capítulo V Estados de Excepción.  
Capítulo VI Fuerza Pública.
- Título IX De la rama judicial.  
Capítulo I Corte Suprema de Justicia y Tribunales.  
Capítulo II Consejo de Estado y Tribunales.  
Capítulo III Administración y régimen general.  
Capítulo IV Reglas generales y garantías a los jueces.
- Título X De la organización electoral.  
Capítulo I Consejo Superior Electoral y Registrador

Capítulo II Funciones.

Capítulo III Sufragio y elecciones.

Capítulo IV Estatuto de la Oposición.

Título XI Del Ministerio Público.

Título XII Del Contralor General de la República.

Título XIII Del régimen departamental, municipal y otros.

Título XIV De la Reforma Constitucional.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

Debe resaltarse que los cuatro primeros títulos guardan el mismo orden de la Constitución vigente y se refieren a los elementos esenciales del Estado, la nacionalidad, los derechos fundamentales y las relaciones con la Iglesia.

Se incluye un nuevo título referente al "Régimen Económico". Su ubicación obedece a que la regulación implica unos derechos ciudadanos así como una intervención y actividad del Estado.

El Título VI, enuncia las ramas del poder público y la estructura del Estado, que se desarrolla en los títulos posteriores, y el régimen general del servidor público.

El Título VII desarrolla la función legislativa.

El Título VIII desarrolla la función ejecutiva en la cual se comprende la fuerza pública, pues hace parte de esta rama del poder público que actualmente configura el Título XVI de la Constitución vigente.

El Título IX desarrolla la función jurisdiccional en la cual se

comprende la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejercida por el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, pues se trata de corporaciones que administran justicia, que actualmente configura el título XIII de la Constitución vigente.

El Título X regula la organización electoral, encargada de cumplir con su función de manera independiente y autónoma. Además de comprender el título XVII, de las elecciones, según la Constitución vigente, regula la organización electoral, sus funciones y el estatuto de la oposición.

El Título XI desarrolla el Ministerio Público, el cual deberá cumplir con su función igualmente de manera autónoma e independiente.

El Título XII desarrolla la función de vigilancia de la gestión fiscal a cargo del Contralor General de la República, la cual también debe cumplirse autónoma e independientemente.

Los Títulos XIII, XIV y XV guardan el mismo orden y temática de la Constitución vigente.

En síntesis, la Constitución es la norma que consagra los derechos fundamentales y la estructura del Estado, como persona jurídica-política titular del poder público, que cumple con sus funciones a través de sus órganos, en virtud de precisas competencias, asignadas a las personas que los conforman y que en determinadas condiciones crea personas jurídicas para que cumplan con alguna de sus funciones.

Atentamente,

96

Bogotá, febrero 25 de 1991

Señores  
PRESIDENTES DE LA ASAMBLEA  
NACIONAL CONSTITUYENTE Y  
DE LAS COMISIONES PERMANENTES  
Att:Dr. Alvaro Gómez Hurtado  
Dr. Antonio Navarro Wolf  
Dr. Horacio Serpa Uribe  
CIUDAD

Con toda atención someto a consideración de la H. Mesa Directiva y de las presidencias de las distintas comisiones, algunas pautas que estimo útil analizar para lograr, de la manera más eficaz y responsable, cumplir oportunamente con el mandato que se nos confirió el pasado 9 de diciembre.

Sin más preámbulos expongo a continuación algunos de los lineamientos básicos cuya definición serviría para adelantar nuestra tarea:

1. Es menester que haya un documento único de trabajo y nada cumple mejor con dicha exigencia que la norma fundamental actual. La Constitución vigente debe ser el punto de referencia necesario para la



enunciación de cualquier reforma y los proyectos presentados tan solo constituyen algunas de las posibles opciones de cambio.

2. La Constitución no debe abundar en particularidades ni solucionar situaciones coyunturales; es el marco general de funcionamiento del Estado, perdurable en el tiempo y concebido para las más diversas situaciones. La reforma debe atender a los principios de generalidad y abstracción propios de la norma constitucional y los asuntos específicos y de regulación detallada deben ser objeto de posteriores desarrollos legislativos.
3. La reforma debe inspirarse en el funcionamiento de nuestras instituciones y en la compleja y violenta realidad colombiana que reclama soluciones a los vicios y deformaciones del Estado, sin buscar sus fundamentos en figuras extranjeras, ni ser un enunciado de cómo "debe ser" el Estado desde la más exigente concepción ideológica o teórica, sino cómo "puede ser" dentro de las particulares condiciones colombianas ese Estado que ha venido transformándose en este siglo.
4. La reforma debe evitar, en la medida de lo posible, el crecimiento desmesurado del Estado y la creación de nuevos

órganos. Nuestra condición económica exige una gran austeridad burocrática y mayor eficiencia de los organismos existentes. El surgimiento de nuevas oficinas del Estado, a menos que sean absolutamente indispensables, no sólo implica un aumento en el gasto público y en la carga tributaria, sino también un esfuerzo adicional de coordinación de funciones con las demás dependencias, que en virtud de su tamaño, son ya disfuncionales.

5. La reforma debe tocar aquellos aspectos de la Constitución vigente que por anacrónicos e ineficaces requieran de un cambio o deban suprimirse.

En suma, pensamos que los colombianos esperan de esta Asamblea una reforma a la Constitución actual que, gracias a su generalidad y abstracción, rijan los destinos nacionales durante el próximo siglo, con un Estado proporcionado y eficiente que se ajuste a nuestra propia y particular realidad.

Cordialmente,

CARLOS LLERAS DE LA FUENTE