

Señor D.  
Vtrty Pálacio H.

6 11 183

INTERVENCION DE MARIA TERESA GARCES LLOREDA ANTE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

22 de Febrero de 1991

Colombia, nuestra patria, ha estado sumida, durante muchos años, en el más grande mal conocido en la historia de la humanidad: la violencia.

No se trata aquí de estudiar sus causas, las cuales son muchas y de diversa índole, sino de confrontar las alternativas que planteen los diferentes grupos sociales y políticos representados en esta Asamblea y, como consecuencia de una discusión democrática, se diseñen por consenso unas instituciones sólidas y efectivas que permitan la erradicación de todas las formas de violencia.

Hemos sido elegidos por el pueblo colombiano, en uno de los momentos más difíciles de nuestra historia y nos corresponde brindar a nuestros compatriotas, adoloridos por las consecuencias de la lucha fratricida, que día a día desangra a la Nación, unas reglas básicas de convivencia, que satisfagan las expectativas de todos los colombianos y, como consecuencia de ello, conduzcan al logro por todos anhelado: la paz.

En un país como el nuestro, caracterizado por una profunda inequidad en la distribución del ingreso, calificado por los expertos como un país subdesarrollado, el Estado está llamado a cumplir un papel de primordial importancia en la corrección de las desigualdades y en la obtención de unas condiciones de vida dignas para todos sus habitantes.

En síntesis debemos concebir un Estado idóneo y dotado de las instituciones necesarias para acabar con el subdesarrollo. Esta lucha comprende la realización de planes y programas de desarrollo, donde se fijen las prioridades en el gasto público, de acuerdo con las necesidades reales de la población.

La intervención del Estado tiende a cumplir dos estrategias: Garantizar la igualdad de oportunidades, asegurando la competencia y eliminando los privilegios que obtienen los grupos poderosos a través del control de parcelas del Estado. (Privilegios arancelarios, crédito de fomento, privilegios en la contratación, manipulación de los perímetros urbanos, y otros). Además, los escasos recursos del Estado deben concentrarse en resolver las necesidades básicas y promover la capacidad de crear empresas de los grupos débiles de la población.

El Estado por el fenómeno del cerramiento de la economía de la tradición hispánica, es el centro de todas las políticas que implican subsidios. Este se ha convertido así en el regulador de los privilegios, lo cual ha desgastado la imagen presidencial. Buena parte de las fortunas, a diferencia de los países donde hay verdadera competencia, se han hecho por la manipulación y los privilegios que concede el Estado. De ahí que haya una gran demanda por Estado, ya que el nuestro es un capitalismo político, no competitivo.

Una Constitución democrática no puede anticipar ni permitir privilegios.

El nuevo modelo de Estado que surja de esta Asamblea Constituyente debe ser original y responder a nuestra especial y única realidad. Debe reflejar nuestra tradición humanista, conformada por una gran riqueza y diversidad cultural, étnica, religiosa, lingüística y geográfica, con las cuales se construya una verdadera ética nacional.

Uno de los factores por los cuales la vida institucional ha hecho crisis, es el alejamiento en que se encuentra la comunidad de sus dirigentes y en general de la marcha institucional, o sea la ausencia de participación de los ciudadanos en la toma de las grandes decisiones que los afectan.

La anarquía y la violencia como forma de expresión de los conflictos dominan la vida colombiana. Es por ello que consideramos necesario corregir los aspectos institucionales que de alguna manera han influido en la situación actual de confrontación, tales como la debilidad de nuestra democracia representativa, la incipiencia de mecanismos de democracia participativa, la ausencia de equilibrio entre los poderes, la ineficacia de los controles, la rigidez del centralismo y el desequilibrio regional.

Esta profunda crisis en que se debate nuestra sociedad, está ligada a la creciente desinstitucionalización de las luchas políticas y sociales, la cual es la expresión de la falta de legitimidad de las instituciones, así como de los partidos políticos, cuya representatividad está hoy seriamente erosionada.

La importancia de la Constituyente en la coyuntura histórica actual está dada por la posibilidad de ser un escenario para la paz y para dar un sustento a un nuevo Estado de Derecho.

El reto es crear un Estado más fuerte y eficiente, en cuanto

tenga el poder para hacer respetar las reglas que adopte esta Asamblea, pero más democrático, integrado por instituciones accesibles a los ciudadanos y por tanto confiables.

Nos referiremos a algunas reformas que consideramos básicas para crear un ambiente de apertura, pluralismo y democracia real, que permita al individuo sentirse parte vital de la comunidad, dándole gran importancia a los aspectos políticos, porque entre los derechos civiles y los derechos políticos existe la relación del fin a los medios.

En un momento en que existe en el mundo entero una fuerte tendencia a privatizar los servicios que tradicionalmente ha prestado el Estado con el pretexto de lograr la eficiencia empresarial, consideramos que es necesario tener una claridad meridiana sobre aquellas responsabilidades que el Estado de ninguna manera puede eludir, ni aún en un país de alto nivel económico. En otras palabras consideramos fundamental determinar el marco apropiado de la intervención del Estado. Son ellos, en nuestro concepto, la educación, la nutrición, la seguridad social, la justicia, los medios de comunicación, la planeación económica y social, la orientación de las grandes estrategias del país, el crédito de fomento a microempresas y empresas comunitarias, el control de las reglas de la competencia o, en otras palabras, el control de la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Es importante precisar el objeto de la Constitución que se expedirá, el cual no podría ser otro que el de afianzar la UNIDAD NACIONAL, en un territorio donde existen todavía procesos inacabados de colonización, donde el Estado no ha hecho presencia en la totalidad del mismo y el país se debate en profundos procesos de violencia.

De igual manera se debe buscar la consolidación del ejercicio de la SOBERANIA POPULAR, a través de la introducción de varias instituciones y de la reforma sustancial de otras, con las cuales se pretende asegurar una DEMOCRACIA REAL.

La convivencia es sin embargo imposible sin una verdadera JUSTICIA, la cual debe fortalecerse en forma definitiva.

Consideramos que sin el afianzamiento de estos principios no sería viable alcanzar la PAZ, la cual constituye la razón de ser y el postulado básico del pacto social.

El sistema político que proponemos reafirma el carácter del Estado colombiano como República unitaria, con descentralización regional y autonomía municipal, la cual

debe consistir, para una mayor democratización, en que los municipios gocen de autonomía en la planeación y en la inversión de sus recursos.

La descentralización regional que se recomienda no implica, de ninguna manera, la desvertebración política ni el abandono de los sectores más deprimidos del territorio nacional.

La Soberanía se ejercerá en forma directa a través de los mecanismos de participación que proponemos y de manera indirecta a través de los representantes elegidos popularmente.

Así mismo, es fundamental resaltar la igualdad de las personas ante la Ley, como el hecho de que todas tienen los mismos derechos y obligaciones. La dignidad de la persona, la inviolabilidad de sus derechos, su libertad, así como el respeto a la Constitución, a la Ley y a los derechos de los demás, son fundamento del orden político y de la paz social.

La igualdad consagrada por la nueva Constitución debe extenderse al sexo, la ascendencia, la raza, la lengua y las creencias religiosas o políticas. Especialmente debe brindarse protección a las personas que se encuentran en situaciones de debilidad y deben castigarse los abusos o maltratos contra ellas.

Consideramos necesario reconocer la realidad de muchos colombianos que han tenido que abandonar su país por motivos económicos, pero que desean seguir vinculados a Colombia, permitiendo que puedan alcanzar otras Cartas de Naturaleza en países extranjeros, sin que por ello vean perdidos los derechos que tienen en su Patria. Proponemos, igualmente, establecer la posibilidad de reconocer algunos derechos políticos a los extranjeros, en desarrollo del principio de reciprocidad, cuando así se pacte en los tratados internacionales.

En nuestra historia constitucional no han existido tradicionalmente formas de participación comunitaria. Solo en una ocasión se ha convocado un plebiscito en toda la vida republicana y recientemente se crearon algunos mecanismos de democracia participativa a nivel local.

Por ello proponemos que el pueblo ejerza la soberanía de manera directa a través de diversos mecanismos que permitan al ciudadano tener ingerencia en todos aquellos aspectos y decisiones de la vida pública que lo afectan directamente, a saber:

- La organización de la comunidad con el objeto de hacerse presente en las diferentes instituciones de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. De ahí que sea esencial, no solo la garantía constitucional del derecho de asociación, sino su verdadero fomento por parte del Estado.
- La participación de los usuarios en la correcta y adecuada prestación de los servicios públicos, a través de organizaciones comunitarias que realmente los representen.
- Como principio fundamental de la participación democrática proponemos que todos los habitantes del territorio nacional puedan tener acceso a la educación, a la ciencia, a la cultura y a la tecnología; que la enseñanza primaria sea obligatoria y totalmente gratuita y que el Estado garantice el acceso de todos los niños que habiten el territorio nacional, a las escuelas públicas. De esta manera se busca corregir la inoperancia de la gratuidad establecida en la norma vigente, ya que se limitó a consagrar un principio general pero sin establecer la obligación del Estado de hacer efectiva la posibilidad de ingreso a las escuelas para todos los niños.

Hoy en día, conforme a los datos de la Unicef, en Colombia la población escolarizada entre 7 y 12 años es del 88% y entre 13 y 18 años es del 58%, con diferencias significativas entre la zona rural y la zona urbana. Cerca de seiscientos mil niños entre 7 y 12 años aún no tienen acceso a la escuela primaria y de cada cien niños que comienzan el primer grado solo cuarenta terminan la primaria. En este nivel la tasa promedio de deserción es del 11.7%.

- Además se deberá extender la gratuidad de la educación a la enseñanza secundaria, en los centros educativos del Estado.

En la escuela secundaria de cada 100 niños que la comienzan solo 39 la terminan y se registra una tasa de deserción del 13.5%, de acuerdo con la misma fuente.

Para hacer efectiva esta obligación del Estado, planteamos una norma presupuestal consistente en la obligación del Gobierno Nacional de invertir no menos del 10% de su presupuesto general de gastos, en la educación impartida directamente por el Estado. Esta norma implica la prohibición de destinar parte de estos recursos a la educación privada.

- En apoyo de la obligatoriedad del Estado y en defensa del derecho de los niños a obtener educación, proponemos consagrar la responsabilidad de los padres en procurar la educación de sus hijos. Igualmente a través de las asociaciones de padres, de educadores y de estudiantes, la sociedad deberá participar en el desarrollo y control del sistema educativo, con el fin de coadyuvar al mejoramiento de su calidad.
- Como un reconocimiento a la importancia de la educación básica en los primeros años de vida se deberá establecer que la comunidad podrá organizarse por barrios, sectores o municipios para la debida atención y educación preescolar de los niños.

Lo anterior teniendo en cuenta que en atención integral al preescolar, a pesar de que la cobertura se incrementó en setecientos mil nuevos niños en los últimos tres años, aún carecen de atención cerca de cuatrocientos mil niños entre 2 y 7 años. Existen también quinientos veinte mil menores de 2 años que requieren atención nutricional.

La cooperación comunitaria en esta materia no excluye la obligación del Estado de prestar, para ello, el apoyo material y técnico necesarios.

Además de la enseñanza académica, existirá la obligación para el Estado de fomentar la educación física, el deporte, la cultura y la recreación, por ser elementos fundamentales de la formación y el desarrollo integral de niños y jóvenes e instrumento definitivo de prevención de la drogadicción, la delincuencia juvenil, el gaminismo y la marginalidad.

Uno de los aspectos más importantes para el progreso científico y cultural de un país es la libertad de investigación y de enseñanza especialmente en los niveles universitarios. De ahí que defendamos la autonomía de los centros universitarios, los cuales se regirán por sus estatutos.

En todos los niveles de la educación se garantizará la libertad de enseñanza, pero bajo la suprema inspección y vigilancia del Gobierno.

- Colombia es un país donde conviven expresiones culturales diversas, producto de la existencia de distintas etnias y lenguas. Esta diversidad debe reconocerse y protegerse por el Estado y respetarse por todos los habitantes del territorio nacional, bajo

sanción. El patrimonio cultural del Estado también lo constituyen los restos, vestigios y monumentos arqueológicos, al igual que las construcciones, objetos artísticos y documentos y testimonios de valor histórico.

La mayor riqueza y el centro de atención de la Nación deben ser los niños. La atención de los niños no puede considerarse un asunto exclusivamente privado, sino que debe entenderse como la inversión de futuro más importante de la sociedad, convirtiéndose en una cuestión de carácter público.

Los niños deberán tener derecho a gozar de protección especial y de oportunidades y facilidades que les permitan desarrollarse de manera normal y saludable y dentro de condiciones de libertad y dignidad, a disfrutar de los beneficios de la seguridad social y a ser protegidos contra todas las formas del descuido, la crueldad y la explotación, así como contra toda manifestación de la discriminación.

Como forma de asegurar la debida formación y desarrollo de los niños, se propone prohibir el trabajo para los menores de 14 años. Así se reconocerían por primera vez en nuestra Constitución Política los derechos del niño ya consagrados por el Código del Menor de 1989 y por las declaraciones internacionales, específicamente por la de las Naciones Unidas del 20 de noviembre de 1959.

Estos derechos deben ser respetados por la sociedad como tal, incluidos sus propios padres. El Estado, a través de la legislación de menores, los jueces especializados y la organización administrativa determinada por la Ley, se constituye en garante de estos derechos.

Todos sabemos que uno de los fenómenos más vergonzosos de la sociedad colombiana es el abandono y el maltrato de los niños. Aunque la información es imprecisa, los datos de 1985 de la UNICEF, indican que en dicho año había alrededor de 5.000 niños de la calle de ambos sexos, la mayoría de los cuales estaba en Bogotá. Existen sin embargo datos mucho más alarmantes.

El niño de la calle tiene serios problemas de salud como tuberculosis, enfermedades venéreas, desnutrición y drogadicción y carece de cualquier recurso para satisfacer sus necesidades y de quién se lo proporcione, por lo cual, para sobrevivir, desarrolla conductas que lo colocan al margen de la ley y de la sociedad. Son niños totalmente abandonados, con problemas de conducta, maltratados en el

pasado y en el presente, a pesar de lo cual creen encontrar en la calle la "libertad" y el "respeto" que nunca tuvieron en sus hogares.

Los niños maltratados atendidos en centros hospitalarios presentan un cuadro que incluye las actuales lesiones físicas, la mala situación de salud en general, el descuido personal, la desnutrición y las huellas de anteriores episodios de maltrato. Sin importar la edad (desde niños de meses de nacidos), se han encontrado casos de lesiones mortales propiciadas con armas, violencia emocional, deprivación afectiva, abandono total y abuso y explotación sexuales.

En 1987 el Instituto Colombiano de Bienestar familiar afirmaba que cada año se maltratan entre cincuenta mil y cien mil niños.

La mujer y el niño de los estratos urbanos más pobres se ven obligados a contribuir económicamente en los gastos de manutención del hogar, en las más variadas actividades. Esto representa para la mujer pesadas cargas, dada su doble responsabilidad doméstica y productiva, y para el niño, además de agotadoras jornadas en actividades como la construcción, ventas ambulantes, canteras, etc., el abandono temporal o definitivo de la escuela y problemas de salud. Hay que agregar que las actividades desempeñadas por los menores y las mujeres en estas condiciones rara vez están cubiertas por la seguridad social.

El Departamento Nacional de Planeación señala que en estas zonas marginales "...los problemas de malnutrición se combinan con los de falta total o parcial de atención que sufre particularmente en las edades de 2 a 6 años. El niño en estas edades es prematuramente considerado como una persona que ya puede defenderse y por esta razón permanece más tiempo solo y aún con la responsabilidad de cuidar a sus hermanos menores. De esta manera queda sometido a graves riesgos de accidentalidad y al temprano inicio de su vida callejera" (DNP 1987).

(Los anteriores datos han sido tomados del libro "Pobreza y Desarrollo en Colombia". Su Impacto sobre la Infancia y la Mujer. Publicado por Unicef, el Departamento Nacional de Población y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en mayo de 1988).

- Siendo la familia el núcleo social básico y el ambiente natural para el crecimiento y bienestar de todos sus



miembros, es importante la consagración constitucional de los principios básicos que la orientan. Es así como se propone la protección especial del Estado a la familia y a la maternidad.

Muchas mujeres no tienen acceso a los servicios de salud durante el embarazo y el parto, con riesgo de su vida y la de los recién nacidos. La atención de la madre y el niño son, pues, necesidades fundamentales para la organización social.

Se establece la igualdad civil de los cónyuges y la autoridad familiar compartida, las cuales tuvieron reconocimiento legal por el Decreto Ley 2820 de 1974, pero dada su importancia, al igual que sucede con el reconocimiento de la igualdad de derechos de los hijos extramatrimoniales, consideramos que debe tener consagración constitucional.

Se propone que la ley civil regule el matrimonio y lo relativo al estado civil de las personas. Sin embargo, teniendo en cuenta que el Estado colombiano y la Santa Sede celebraron un Concordato que se encuentra vigente y de acuerdo con el cual el matrimonio católico tiene efectos civiles, es necesario establecer que esta última norma subsista mientras se modifica el Concordato.

- Un aspecto primordial en el desarrollo de la vida comunitaria y de la participación de los ciudadanos en las ventajas que ésta implica, es el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a la seguridad social.

Se pretende introducir, como aporte novedoso, la precisión de aquellos aspectos que integran la seguridad social como son la protección a la salud, la atención por invalidez, vejez y muerte y el desempleo.

En desarrollo del principio de participación, se establecería que los beneficiarios de la seguridad social tendrán acceso a los organismos decisorios de las entidades que prestan este servicio.

Para hacer efectivo el principio de que todos los habitantes del territorio nacional estarán vinculados a la seguridad social, sin acudir al concepto de la asistencia pública o al de la caridad pública, se propone que todas las personas contribuyan a la seguridad social, en forma proporcional a sus ingresos y que las personas de mayor capacidad económica y el Estado subsidiarán a aquellas que carecen de recursos.

Con el objeto de asegurar el cumplimiento de la obligación estatal, se dispone que el Estado hará las provisiones necesarias en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Presupuesto anual.

- Otro campo donde debe existir una clara democracia es en los medios de comunicación. El concepto de la libertad de expresión ha variado notablemente en los últimos años; ya no se trata de la sola garantía del derecho individual de los empresarios a llevar al público en general la información que ellos consideren pertinente, sino del derecho de la comunidad a estar correctamente informada y a tener acceso a los medios de comunicación para dar a conocer sus opiniones.

La libertad de los medios de comunicación debe garantizarse en todo tiempo, y no solo en tiempos de paz como dispone la norma vigente, pero debe estar supeditada a su ejercicio con responsabilidad.

Para evitar los excesos a que ha dado lugar, por un lado, la censura por parte de los Gobiernos, bajo el amparo del Estado de Sitio, de suyo prácticamente permanente y de otra, el libertinaje y los desbordamientos impunes de los medios de comunicación contra la honra de las personas, se fija el marco dentro del cual las empresas de comunicación pueden actuar con libertad, pero en forma responsable.

El proyecto de reforma que planteamos garantizará la información objetiva y veraz con los consecuentes derechos de rectificación y de respuesta.

Como una salvaguarda al ejercicio del periodismo se deberá disponer que los medios de comunicación no están obligados a revelar las fuentes de donde provienen sus informaciones, no obstante lo cual, toda información, y en especial aquellas que se refieren a la honra de las personas, deberán probarse por quienes las difunden, de acuerdo con la Ley.

Otro marco de la responsabilidad es la prohibición de que las informaciones obstaculicen las investigaciones judiciales y la transmisión directa de actos terroristas, así como la exaltación de la violencia y del delito.

De otra parte y con el fin de garantizar la imparcialidad política y no permitir ventajas a favor de algunos candidatos, se propone la prohibición de utilizar los canales de radiodifusión y televisión para defensa de intereses de movimientos o partidos políticos.

Como marco final la responsabilidad comprenderá, también, la prohibición de revelar secretos o reservas de Estado establecidas por la Ley.

Como una medida para proteger la soberanía nacional en materia cultural e informativa se establecerá la prohibición a las empresas periodísticas de radio y televisión de tener en su capital participación extranjera o de recibir subvenciones extranjeras, a no ser por la reciprocidad que se establezca mediante tratados internacionales.

Para evitar concentraciones que puedan hacer peligrar la democracia, se dispondrá que el legislador regule la forma de evitar los monopolios en los medios de comunicación.

Finalmente, la Ley debe garantizar el derecho a la comunicación de la sociedad, en todos los medios de comunicación del Estado, ya sean manejados por él directamente o por los particulares mediante concesión.

Ante la confusión existente en materia de prestación de servicios públicos por parte del Estado, es conveniente elevar a norma constitucional el principio de la propiedad del Estado sobre los canales radioeléctricos y la naturaleza de servicio público de las telecomunicaciones.

Así mismo, consideramos importante que la Constitución reconozca la finalidad de las telecomunicaciones, como un fin superior a los intereses meramente comerciales o privados de los concesionarios. Esta sería una forma de evitar que las razones económicas se impongan sobre el interés común, de elevar el nivel cultural de la población, de preservar y enaltecer las tradiciones nacionales, de favorecer la cohesión social y la paz nacional, la democracia y la cooperación internacional.

- Con el fin de garantizar la transparencia de las actuaciones oficiales, se establece el derecho de los ciudadanos a consultar los documentos públicos, reiterando el principio constitucional actual, consistente en permitir que los particulares puedan presentar peticiones respetuosas a las autoridades y el de obtener su pronta resolución.
- Es fundamental tener en cuenta que muchos conflictos sociales se podrían evitar si a las peticiones colectivas se les diera un trámite institucional y una pronta solución en la medida de la capacidad del Estado.

Por ello se sugiere la posibilidad de que se ejerzan acciones de petición comunitarias, relacionadas con la prestación de servicios por parte del Estado, las cuales deberán ser atendidas por éste en forma expresa y proporcionada.

- Consideramos, también, de la mayor importancia la vinculación de los jóvenes colombianos en la solución de los problemas de la comunidad y su participación en el desarrollo de la misma, razón por la cual se considera necesaria la creación del servicio social obligatorio para los varones y mujeres entre los 16 y los 24 años, durante un año.
- Como modificación de fondo en materia de planeación, se propone consagrar la obligación del Gobierno de elaborar los Planes y Programas Nacionales de Desarrollo, con base en los proyectos presentados por las distintas regiones del país. Además, sería establecer la obligación del Gobierno de concertar con los representantes de las fuerzas económicas y sociales el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo que presentará a la consideración del Congreso de la República.

Sin embargo, la concertación no implicará que el Gobierno pierda la capacidad decisoria en materia económica y social.

Este nuevo derecho de concertación se debe extender a la posibilidad de la comunidad de hacer el seguimiento y la evaluación de la forma como se ejecutan e instrumentan las diferentes estrategias del Plan.

Para ello es necesario que haya una participación equilibrada de los sectores sociales en la composición de las Juntas Directivas y Consejos Asesores del orden nacional de entidades que intervienen en las políticas macroeconómicas y sectoriales que producen efectos redistributivos de corto y mediano plazo. En efecto, en la actualidad es notoria la mayoría de los representantes del Gobierno y del sector privado frente a los escasos representantes del sector de los trabajadores y consumidores, como lo demuestran los cuadros anexos elaborados por el investigador Edgar Revéiz.

En materia de planeación puede decirse que la crisis ha sido auspiciada por el Congreso y por los Gobiernos, quienes no han cumplido los mandatos constitucionales de la reforma de 1968.

Esta situación se ha traducido en la absorción de funciones

195

legislativas por el Ejecutivo. Es así como las grandes decisiones económicas se toman a nivel administrativo por el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- y la Junta Monetaria. O sea que en materia económica puede decirse que hay una verdadera dictadura del Ejecutivo. Lo anterior con el agravante de que los planes han sido reemplazados ad-hoc por los programas de ajuste estructural negociados por tres o cuatro personas con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, a espaldas del país y en detrimento de su soberanía.

Otro mecanismo de concentración de poder que sería necesario revisar es el del Banco de la República, el cual tiene funciones de Banco Central, para manejar la moneda y controlar la inflación y de Banco de fomento. Esta dualidad ha originado manejos clientelistas del crédito.

- No basta con establecer catálogos de derechos en una Constitución sino que es necesario que éstos puedan ser debidamente protegidos y respetados en la realidad. Por ello se ha considerado importante crear una institución que permita garantizar el debido respeto de los mismos; es el Defensor de los Derechos Humanos, quien será el mediador entre los ciudadanos y las autoridades del Estado.

En nuestro país se justifica ampliamente la creación de esta institución, cuya eficacia ha sido probada en otras latitudes, por muchos motivos. El individuo aislado tiene en forma creciente la necesidad de ser protegido frente a la burocracia, cada vez más fuerte y numerosa, ya que los otros medios de control son insuficientes:

El control jurisdiccional cumple un papel apreciable; sin embargo, no es suficiente solo, si se tienen en cuenta la gran cantidad de aspectos que escapan a este control, como por ejemplo la inoportunidad o la inconveniencia de una decisión, las cuales no pueden alegarse ante los Tribunales Administrativos, la duración de los litigios frente a la urgencia de los problemas que deben resolverse, el excesivo formalismo y el alto costo de un proceso.

Los controles administrativos internos son escasos, dada la falta de seriedad, la arrogancia y la politiquería que rodean a la Administración pública. El control político del Parlamento es muy débil en los sistemas presidenciales como el nuestro.

La gestión de este funcionario deberá caracterizarse por la

rapidez, la gratuidad, la independencia. Además sus facultades deben ir más allá del simple control de legalidad de las actuaciones de los funcionarios y extenderse a los errores, negligencias, retardos; debe controlar tanto las acciones como las omisiones en todo lo relacionado con los derechos de los ciudadanos.

Se dotará a este funcionario de la facultad de recibir e investigar los reclamos o quejas individuales o colectivos por cualquier violación de los derechos humanos, ya sea por parte de los funcionarios públicos, o por personas u organizaciones de carácter particular.

La competencia del Defensor de los Derechos Humanos debe extenderse a vigilar la conducta de los Militares, como sucede en los países Escandinavo y en Alemania Federal.

Así mismo se le atribuirá la competencia para recibir e investigar los reclamos o quejas por causa de omisiones, retardos o comportamientos indebidos de los funcionarios públicos y para iniciar las acciones disciplinarias y judiciales correspondientes.

Como un complemento al derecho de presentar peticiones comunitarias a las autoridades, se establecerá como función del Defensor de los Derechos Humanos el actuar como mediador de estas peticiones cuando las organizaciones cívicas y populares así lo demanden y deberá rendir informes a la opinión pública sobre el resultado de sus investigaciones.

El Defensor de los Derechos Humanos deberá reunir algunas características especiales como ser una persona de gran respetabilidad, independiente, imparcial y guardar la neutralidad política y su acción estará enmarcada por el sentido de la oportunidad y de la equidad. Por tanto creemos que su nombramiento debe hacerse en forma directa por el pueblo y no por el Congreso como se hace en otros países.

Creemos que la creación del Defensor de los Derechos Humanos será un factor de progreso institucional, de mayor acercamiento de los ciudadanos al Estado, sobre todo si tiene su origen en el voto popular.

- El Título III de nuestra Constitución contiene básicamente libertades individuales, sin tener en cuenta las necesidades concretas de millones de personas que no tienen acceso a los mínimos elementos que se requieren para una existencia digna.

La presencia del Estado debe ser por tanto mucho más activa: Es su misión la de velar por la generalización de la seguridad social; por la conservación de los recursos naturales, su explotación favorable a los intereses del país, y la protección del medio ambiente; por la defensa de los desvalidos, los marginados y las comunidades minoritarias; por el pleno empleo de la fuerza laboral apta para el trabajo; por la protección de la familia, la maternidad y los niños; debe garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a la función pública y asegurar las posibilidades de ingreso de todos los niños a la educación; debe fortalecer la Justicia. En fin, el Estado debe constituirse en un verdadero promotor del desarrollo.

Teniendo en cuenta que estos aspectos que implican una serie de prestaciones que el Estado debe asegurar a los ciudadanos se encuentran contenidos en varios Pactos y Convenios Internacionales suscritos por Colombia, sería conveniente establecer en el Título III la prelación de los Convenios Internacionales que protegen los derechos humanos, sobre las leyes internas, o sea, reconocerles un nivel constitucional.

De esta forma, todos los Tratados y Convenios ya ratificados y que se ratifiquen en el futuro por Colombia quedarían automáticamente incluidos dentro del texto constitucional.

La consecuencia de reconocerles este nivel, además de su preeminencia sobre las leyes y cualquier otro ordenamiento de inferior categoría es la competencia de la Corte Suprema de Justicia para controlar el ajuste de estos últimos a su normatividad. De otra parte, estos textos de orden internacional, al entrar a formar parte de la Constitución, deberán ser aplicados y respetados por las autoridades civiles, judiciales y militares, en todo el territorio nacional.

- La confusa violencia existente en Colombia, proveniente de distintos sectores, no respeta a la población civil, hasta el punto que ha habido masacres de personas totalmente ajenas a los conflictos, en enfrentamientos entre la guerrilla y el Ejército, o personas que mueren en actos terroristas de la más diversa procedencia, o en manos de autodefensas o paramilitares, como en Mejor Esquina, en Otanche o en Segovia, donde no se respetó ni la vida de los niños.

Una forma de humanizar los conflictos armados es aplicando los instrumentos específicamente ideados para ello y que están contenidos en Convenios Internacionales como los Protocolos Adicionales de Ginebra de 1977.

Mientras existan ejércitos irregulares en Colombia, es necesario por lo menos salvaguardar a los ciudadanos inermes no combatientes. Un reconocimiento constitucional de este Derecho Humanitario, crearía conciencia entre todos los sectores que se encuentran en conflicto, sobre el respeto de la población civil.

- Una posibilidad importante de participación de los ciudadanos ante los poderes públicos es la iniciativa ante las Cámaras para el trámite de las leyes.

Consideramos que debe haber tres posibilidades para esta iniciativa: por parte del pueblo mediante proyecto suscrito por más de cincuenta mil ciudadanos; por los partidos políticos debidamente reconocidos que no hubieren obtenido representación en el Congreso; por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Para una mayor garantía de que el Congreso dará trámite a estas iniciativas se establecerá que quienes presenten un proyecto de ley tendrán derecho a sustentarlo en sesiones informales.

- Es a nivel local donde debe estimularse más la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre proyectos específicos y obras prioritarias de la comunidad. Es así como consideramos importante que la realización de estas consultas puedan hacerse por iniciativa del Alcalde, del Concejo municipal o distrital y del cinco por ciento de los habitantes del municipio o distrito. Así mismo, se pretende que los Acuerdos puedan ser de iniciativa del Alcalde, del Concejo o de los ciudadanos.
- Para garantizar la participación ciudadana en la administración de la Ciudad, y el control de los ciudadanos sobre el cumplimiento por el Alcalde de los programas expuestos en la época electoral, planteamos la posibilidad de la revocatoria de su mandato, por la cuarta parte de los electores que votaron en la última elección y de su reemplazo por un nuevo Alcalde, para el resto del período.
- La igualdad de los ciudadanos implica que todos puedan, en las mismas condiciones, acceder al servicio público, sin discriminación alguna por raza, sexo o ideas políticas. Por esta razón y para evitar que los cargos del Estado sean botín del partido triunfante en las



elecciones se propone consagrar la generalización de la Carrera Administrativa en todos los cargos del Estado, salvo los inmediatos colaboradores del Presidente de la República, de los Gobernadores y de los Alcaldes, para la modernización del Estado mediante la creación de un verdadero servicio público.

Proponemos acabar con cualquier consideración de tipo partidista para la formación del Gobierno y para los nombramientos dentro de la Rama Juridiccional.

- Las dificultades que tuvo el País para la reforma de la Constitución durante los últimos veinte años demostraron la necesidad de reconocer en esta materia la posibilidad de participación popular. Se establecerían tres mecanismos para reformar la Constitución: Por el Congreso, con base en su propia iniciativa, o en la iniciativa del Gobierno o de la cuarta parte de los Concejos municipales; por plebiscito convocado por solicitud de una cuarta parte de los Concejos municipales y por una Asamblea Constituyente convocada por solicitud de la cuarta parte de los electores.
- Además, se establecería la convocatoria de un referendo para someter al pueblo las reformas efectuadas por el Congreso cuando se refieran a limitaciones de los derechos humanos, a los mecanismos de participación establecidos en la Constitución o a las reformas al propio Congreso.

Los mecanismos de democracia participativa constituyen sin duda un gran avance del proceso político, pero para que sean realmente efectivos, es necesario depurar también la democracia representativa.

Porque de qué serviría que exista iniciativa popular en todos los niveles de la Administración, o en materia legislativa y constitucional, si quienes van a tomar las decisiones sobre estas iniciativas no representan realmente a la comunidad? Por el contrario, crear la ilusión de que existe una participación democrática y pluralista, cuando la maquinaria del poder está en pocas manos, puede ser aún más nocivo para la paz social.

En síntesis, rodear de garantías el derecho de representación es condición para superar la caracterización de nuestro sistema político como una democracia restringida.

En la medida en que la población se sienta interpretada por los representantes en las Corporaciones públicas y por los gobernantes, la política dejará de ser el asunto de unos pocos. A su vez, la violencia perderá sentido como medio de expresión de la inconformidad. De ahí que el acuerdo sobre las reformas indispensables en este campo sea prioritario sobre cualquier otro en materia constitucional.

Se pretende con las reformas que proponemos, purificar el sistema electoral y llenar de garantías la actividad política, con el objeto de estimular el desarrollo democrático, la participación en las elecciones y el acercamiento de los ciudadanos a sus representantes.

Para ello, el reconocimiento de los partidos o movimientos políticos como asociaciones que promueven la participación de los ciudadanos y concurren a la formación y expresión de la voluntad popular es básico para la democratización de la vida política.

La gran responsabilidad que tienen los partidos debe traducirse en una organización y un funcionamiento también democráticos, los cuales permitan a sus adherentes intervenir en la definición de sus normas, en la elección de los candidatos, en la elaboración de los programas y en el control de sus finanzas.

Así mismo sería necesario establecer el reconocimiento expreso de los partidos o movimientos políticos de oposición, a los cuales se les reconoce el derecho de acceso a los medios de comunicación del Estado, el derecho de respuesta a los proyectos y políticas del Gobierno, el derecho de réplica por informaciones injuriosas, calumniosas o inexactas y otros que señale la ley.

Lo anterior constituye una real apertura y garantiza la posibilidad de actuar a nuevas opciones políticas y de participación de todos los partidos o movimientos políticos en la lucha por el poder.

Como un mecanismo institucional para garantizar la transparencia en las elecciones, la imparcialidad del Estado frente a los distintos contendores y en general el derecho de representación de los ciudadanos, consideramos fundamental, también, la creación de la Rama Electoral.

Esta Rama estará integrada por el Consejo Nacional de Participación Política y Electoral, los Consejos Seccionales y la Registraduría Nacional y gozará de autonomía administrativa y presupuestal.

El Consejo Nacional será el gran árbitro de la contienda electoral: ejercerá el control sobre la financiación de los partidos o movimientos, el costo de las campañas políticas y el apoyo estatal a los mismos; el acceso igualitario a los medios de comunicación del Estado; vigilará la imparcialidad en las informaciones de carácter político en estos últimos y vigilará el respeto a los derechos de la oposición.

La independencia de esta Rama se garantizará mediante la autonomía administrativa y presupuestal y la carrera administrativa de sus funcionarios.

Se ha generalizado la costumbre de que una misma persona se candidate para varios cargos de elección popular al mismo tiempo, lo cual redundo en que una vez elegida no tenga tiempo para afrontar las responsabilidades inherentes a cada uno de los cargos, mientras está privando a otras personas de la oportunidad de prestar sus servicios a la comunidad. Para evitarlo se prohibirá que un candidato se postule a más de un cargo de elección popular.

Para garantizar aún más el derecho de representación y estimular a los ciudadanos a votar, proponemos optar por estipular que el voto es libre y secreto y por llenar de garantías el ejercicio de este derecho.

Como ya se dijo, es nuestro propósito encontrar mecanismos para que el debate electoral sea pulcro e imparcial, por lo cual se establece en su texto que ningún candidato a elecciones de Corporaciones Públicas, ni sus familiares, puedan ser concesionarios de espacios de televisión ni de frecuencias radiales.

En relación con las elecciones para Corporaciones Públicas se consagrará la posibilidad de los votantes para escoger los candidatos de listas abiertas o para variar el orden de los candidatos en ellas, sistema que vincula más directamente al elector con la decisión democrática sobre quiénes van a ser sus representantes. El Estado se encargará de proveer el mecanismo para efectuar la votación. Con esta propuesta se recoge la magnífica experiencia de las últimas elecciones, en las cuales se utilizó el llamado tarjetón o tarjeta electoral.

También, se sugiere la posibilidad de establecer, a través de la Constitución y de la ley, circunscripciones nacionales y especiales, con el objeto de dar oportunidad de representación a las minorías.

Con el objeto de racionalizar el trabajo en las Corporaciones Públicas se considera importante la supresión de los suplentes en las respectivas listas. En caso de falta temporal o absoluta de alguno de los elegidos, debe reemplazarlo el siguiente candidato no elegido en la misma lista del ausente, según el orden de inscripción.

La crisis institucional se ha originado, entre otras causas, en el hecho de que la separación entre las Ramas del Poder Público se ha ido desdibujando, hasta el punto que la Rama Ejecutiva, a través de las facultades extraordinarias y del Estado de Sitio, ha asumido la tarea legislativa, relegando al Congreso a una posición de simple espectador de las grandes decisiones nacionales.

El Congreso ha resignado no solamente su tarea de legislador sino también su atribución de control político sobre el Ejecutivo.

Con el propósito de evitar cualquier tipo de presión o "soborno" del Ejecutivo al Legislativo se incluye, también, la prohibición de que el Presidente pueda conferir empleo a los Congresistas durante el período para el cual fueron elegidos. Esto permitirá una mayor independencia del Congreso en su función de fiscalización del Ejecutivo y evitará que un grupo reducido de personas roten de una Rama a la otra del Poder Público; se estimulará así la especialización y la mayor participación de la comunidad en la gestión pública.

Esta prohibición también se extiende a nivel departamental y municipal, respecto del Gobierno departamental y local y las Corporaciones Públicas correspondientes. El período de éstas también será de cuatro años.

Consideramos que el período para Senadores y Representantes, deberá continuar de cuatro años, pero sugerimos establecer la prohibición de su reelección para el período subsiguiente.

El período de los Alcaldes se extenderá a cuatro años y se establecerá la misma prohibición respecto de su reelección.

Tampoco podrán ser reelegidos para el período subsiguiente los miembros de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales.

De igual forma, es importante extender el sistema de elección popular a los cargos de Procurador General de la Nación y de Defensor de los Derechos Humanos.

Sugerimos atender el clamor nacional contenido en cientos de comunicaciones enviadas a la Presidencia de la República por ciudadanos de todos los estratos y regiones, de que se termine con un elemento corruptor como son los llamados Auxilios destinados por las Corporaciones públicas a presuntas empresas útiles o benéficas, pero que en la práctica se han constituido en una fuente de financiación de los partidos y de las campañas políticas.

Se establecerá que el elegido será responsable ante los ciudadanos por el cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo y a su condición de representante del pueblo.

En concordancia con lo anterior y en desarrollo del principio de que los dineros públicos solo se utilizarán de acuerdo con su destinación legal, los miembros de las Corporaciones públicas y los funcionarios deben responder personalmente por el uso indebido de los dineros públicos, bajo severas sanciones.

Planteamos diversos mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad de los elegidos frente a los electores: se ha propuesto por algunas personas el sistema de la revocatoria del mandato el cual no consideramos viable en relación con los Congresistas, por falta de claridad acerca de los medios para hacerlo posible y por considerarlo como un peligro para los representantes de minorías que lleguen a las Corporaciones Públicas.

En la búsqueda de un sistema objetivo y viable que permita concretar la responsabilidad de los elegidos, se establecería una sanción por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, consistente en la pérdida de la investidura, por violación de las normas sobre incompatibilidades e inhabilidades o por faltar a las sesiones de la Corporación, sin justa causa, en la forma en que lo determine la ley; la indebida destinación de dineros públicos, el tráfico de influencias, las presiones indebidas o los chantajes a funcionarios de la Administración Pública, debidamente comprobados.

Proponemos precisar más la inviolabilidad de los Congresistas consagrándola únicamente para su voto o sus opiniones dentro del Parlamento, exceptuando las ofensas de carácter calumnioso. Pero se propone suprimir la inmunidad parlamentaria por haberse prestado en nuestro país para innumerables abusos.

Dentro de las reformas que deben hacerse al Congreso se

encuentra la de convertirlo en una entidad eficiente y moderna, donde realmente se trabaje con seriedad y honestidad.

Para tal efecto se propone que los miembros de esta Corporación estén inhabilitados para ejercer cualquier profesión u oficio remunerado.

Rescatar el control político del Congreso debe ser una meta de la nueva Constitución, para lo cual se sugiere la posibilidad de conferirle las atribuciones de: pedir al gobierno informes, citar a los Ministros y formular observaciones y mociones de censura. Estas últimas mociones requerirían las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.

Con el fin de lograr una mayor independencia del Congreso con relación a la Rama Ejecutiva del Poder Público, sus miembros no deberán formar parte de las Juntas Directivas de las entidades del Ejecutivo, lo cual se ha generalizado. Porque no puede el Congreso controlar al Ejecutivo cuando los Congresistas están comprometidos en su gestión.

Esta prohibición debe extenderse en relación con los Diputados Departamentales y los Concejales Municipales.

Es necesario que el Congreso reasuma su facultad legislativa y que se limite la posibilidad de cederla al Ejecutivo en casos muy especiales.

En lo que hace referencia a la reforma de la justicia, hemos considerado fundamental partir de la base de que se trata del servicio público por excelencia y que, en consecuencia, deberá ser prestado únicamente por el Estado.

En primer término, es importante el reconocimiento de la total independencia de la Rama Jurisdiccional de las demás Ramas del Poder Público.

Es así como el acceso a ella deberá hacerse a través de una estricta carrera judicial, a todos los niveles, estableciendo sistemas de concurso y calidades especiales que garanticen plenamente la idoneidad de quienes la integren y en consecuencia hagan posible que la justicia se administre pronta y cumplida.

En este sentido cabe resaltar la necesidad de exigir niveles muy altos de capacitación a las personas que cumplen tan delicada misión, al igual que a sus auxiliares.

Pero si bien lo anterior es importante, no lo es menos la necesidad de que la Rama Jurisdiccional goce de los recursos suficientes para su funcionamiento y de autonomía administrativa y presupuestal. Hasta ahora, esta Rama ha sido llamada la cenicienta del Poder Público, por las condiciones de abandono y la falta de medios con que ha tenido que operar.

Dependiendo siempre de la Rama Ejecutiva, la justicia ha tenido que someterse a los trámites y vicios burocráticos de ésta y no ha podido tener un desarrollo propio, eficiente y técnico.

La dotación a la Rama Jurisdiccional con los recursos suficientes, debe garantizarse por el Estado a través de la destinación a ella de por lo menos un diez por ciento del presupuesto nacional. Se creará, dentro de la misma Rama, un ente administrativo en el cual repose la personería jurídica necesaria para el manejo de los recursos, para que así no se distraiga la atención de los jueces y magistrados de su función de administrar justicia.

Este ente administrativo tendrá el deber de dotar técnica y dignamente los despachos judiciales, para que desde el punto de vista material se refleje la dignidad que de por sí tiene la función judicial.

Podemos afirmar que la justicia está rezagada de los mínimos adelantos científicos y se estancó en ritualismos obsoletos.

Es importante, así mismo, que la estructura de la Rama corresponda a las realidades y a las necesidades del País. Consideramos fundamental que se establezcan en forma permanente los tribunales y juzgados que se requieren y los funcionarios necesarios para atender todos los asuntos.

Especialmente en materia penal, se hace necesaria la existencia de tribunales y jueces de carácter permanente, puesto que tenemos una estructura temporal, creada por facultades de Estado de Sitio, al vaivén de los acontecimientos.

En este orden de ideas, la Rama Jurisdiccional contaría con un organismo máximo que sería el Consejo Nacional de Administración de Justicia, con los miembros, organización y funciones que determine la Ley, encargado de administrar, con el apoyo de Consejos Seccionales, la carrera judicial y del Ministerio Público. Sus miembros deberán tener las mismas calidades que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

Luego, con igualdad de nivel, conformarían la Rama, la Corte Constitucional, a la cual corresponderían las funciones de control de constitucionalidad que hoy pertenecen a la Sala Constitucional y a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia; la actual Corte Suprema de Justicia, máximo tribunal de la justicia ordinaria, como organismo de casación en materias civiles, penales y laborales; el Consejo de Estado, máximo tribunal de la justicia de lo Contencioso Administrativo, el cual continuaría con sus actuales competencias.

Tanto la justicia ordinaria, como la de lo Contencioso Administrativo contarían con Tribunales en la forma hoy establecida y la primera con juzgados en las distintas ramas del derecho a saber: civiles, penales, laborales, de familia y comerciales.

Además de estos jueces ya existentes, planteamos la posibilidad de crear los Jueces de Orden y Convivencia, cuya competencia será la de decidir asuntos de interés ciudadano, actuando con el fin de prevenir casos de policía, que pudieran presentarse a nivel municipal. Para el efecto se ejercerían las acciones populares de interés comunitario, como las relativas a la defensa de los recursos naturales y la ecología, del espacio público, de los derechos de los usuarios de servicios públicos, de los consumidores, entre otras. Ante ellos no existirían procedimientos especiales, resolverían en audiencias, en forma rápida, verdad sabida y buena fé guardada, respetando el derecho de audiencia y de defensa.

De igual forma reviste la mayor importancia analizar el sistema de control atribuido a la Rama Jurisdiccional actualmente, para evitar el desbordamiento del Ejecutivo.

En nuestro país existe un amplio sistema de controles jurisdiccionales sobre los actos del Ejecutivo, los cuales constituyen una limitación importante a la arbitrariedad y una garantía para el ejercicio de las libertades y de los derechos. Sin embargo, en la práctica a veces resultan inoperantes o insuficientes.

Los controles ejercidos por la Corte Suprema de Justicia son los más importantes para asegurar el imperio de la Constitución y como garantía de la existencia de un Estado de Derecho.

Actualmente estos controles se ejercen sobre las objeciones por inconstitucionalidad de los proyectos de ley, sobre las



leyes, los Decretos extraordinarios o leyes y los Decretos expedidos en virtud de los artículos 121 y 122, y consideramos que es necesario extender este control a los Tratados Internacionales, antes de que se haya efectuado el correspondiente Canje de Notas. Esto contribuiría a obtener las necesarias seguridad, claridad y certidumbre jurídica.

Respecto a la atribución de la Corte para controlar los actos legislativos, consideramos que debe introducirse, pero restringida solamente a los vicios que se presenten en su formación.

Sería conveniente ampliar la posibilidad de intervención de los ciudadanos en el control sobre los Decretos expedidos con fundamento en el artículo 121 sobre Estado de Sitio y 122 sobre Estado de Emergencia Económica y Social. Si cualquiera de estos Decretos, mediante el examen directo de constitucionalidad, es declarado exequible, se propone que pueda ser demandado por cualquier ciudadano con base en otros motivos de inconstitucionalidad.

Nos parece conveniente la forma como se encuentra establecido el control a los Actos del Gobierno por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, aunque sus trámites deben simplificarse al máximo, procurando hacerlo más accesible a todos los ciudadanos.

Uno de los temas más importantes de estudio y de reforma es el del Estado de Sitio, por sus repercusiones en la vida institucional del país.

Este sistema de excepción, a lo largo de nuestra historia, se ha convertido en un instrumento permanente de legislación, por parte del Ejecutivo.

Lo anterior ha obedecido a la constante situación de alteración del orden público por causa de la violencia, pero ha conducido a excesos y a que lo que es teóricamente excepcional se vuelva en la práctica permanente, con desmedro de la facultad legislativa del Congreso.

Con el fin de remediar esta situación, planteamos una reforma radical de esta institución, orientada a otorgar a los órganos del Estado la facultad de resolver situaciones de orden público, en forma rápida y eficaz.

Para el efecto proponemos distinguir tres situaciones de perturbación de la paz pública, cada una de las cuales le conferiría al Gobierno facultades de diferente naturaleza y amplitud, a saber:

- 1) Al igual que lo titula el Gobierno, la primera etapa se denominaría Estado de Alarma. Este sería declarado por el Gobierno Nacional, en todo el territorio nacional o parte de él, pero concedería facultades especiales de policía a las autoridades locales para ahogar la conflagración. En virtud de este Estado, los Alcaldes y Gobernadores podrán tomar medidas tales como toque de queda, ley seca, prohibición de reuniones o manifestaciones. Su duración no podrá exceder de ocho días.
  
- 2) Estado de Sitio, el cual será declarado por el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Estado, para todo el territorio y le permitirá al Ejecutivo expedir Decretos con fuerza de ley, que podrán modificar las leyes existentes, en forma transitoria, encaminados a lograr el restablecimiento del orden público. Durante este Estado el Gobierno tendrá las facultades que la Constitución y la Ley prevén para épocas de perturbación del orden público.  
  
Su duración no podrá ser superior a un mes, prorrogable por períodos iguales, previo permiso del Congreso.
  
- 3) Guerra exterior. Este Estado se declarará únicamente cuando se presente enfrentamiento militar con un país extranjero. Para ello el Ejecutivo deberá contar con la aprobación del Congreso. Los Decretos que se expidan durante este Estado tendrán fuerza de Ley y deberán ser ratificados por el Legislativo. No tiene duración determinada.

Con este planteamiento se trata de lograr que no haya poderes discrecionales para el Ejecutivo sino en el Estado de Guerra exterior para repeler al agresor. En otras palabras es necesario volver objetivo el Estado de Sitio, en cuanto debe existir un estatuto legal que determine los poderes del Gobierno para estas situaciones excepcionales.

La objetividad y la permanencia deben ser características de las consecuencias institucionales que tenga la comisión de los delitos. En Colombia el tratamiento a las conductas delictivas de mayores repercusiones sociales, ha operado al arbitrio de cada Gobierno, de tal manera que el hombre colombiano perdió una guía de cuál es el costo o la sanción de incurrir en determinada conducta delictiva.

Las penas varían y se han graduado por Decretos de Estado de Sitio y de acuerdo con los intereses políticos de cada uno de

209

los Gobiernos. Lo mismo sucede con los jueces y tribunales competentes para realizar el juzgamiento y con los procedimientos aplicables.

Se requiere que el tratamiento a estas delicadas materias se haga por medio de leyes de carácter permanente, que fijen la política social frente al delito y no la dejen al vaiven subjetivo de los Gobiernos.

Vemos con preocupación las propuestas sobre la creación del Fiscal General de la Nación, de elección del Ejecutivo, como una intromisión peligrosa de éste en la administración de justicia.

Al respecto consideramos que no están claros los beneficios que esta institución aportaría a la instrucción en materia penal.

La impunidad en Colombia se origina no en el sistema procesal existente en materia de instrucción, sino en la carencia de los elementos técnicos y operativos que permitan adelantar una labor eficaz y oportuna.

La reforma a la justicia no debe identificarse con la reforma a la justicia penal. Ella debe ser mucho más de fondo pues comprende el orden social en todas las manifestaciones de la vida comunitaria y un fortalecimiento definitivo a toda la administración de justicia. De lo que se trata es que los pequeños litigios cotidianos de la gente no se transformen en problemas de índole penal.

Como lo anotamos, consideramos importante el establecer una estructura lo suficientemente sólida en lo penal y sobretodo permanente, que permita juzgar y castigar el delito, no solo durante épocas de paz, sino que en efecto pueda hacerlo en épocas de turbación del orden público.

Así pues, en lugar de crear una nueva figura que es ajena a nuestra tradición jurídica y en algunos aspectos chocaría en materia de competencia con la actual Procuraduría General de la Nación, proponemos el fortalecimiento de la instrucción criminal, a la cabeza de la cual deberá estar el Director Nacional de Instrucción Criminal, funcionario administrativo del más alto rango, dependiente de la Rama Jurisdiccional, que se encargue de que estos jueces cuenten con todos los elementos necesarios para operar eficazmente.

El juez de instrucción tendrá el carácter de funcionario de la Rama Jurisdiccional, como cualquier otro juez o magistrado.

Consideramos muy negativo el hecho de que se faculte a funcionarios como el Fiscal General o a organismos ajenos a la Rama Legislativa, para expedir Códigos o leyes, como lo hemos leído en algún proyecto. La función legislativa debe recuperarse para el Congreso.

Finalmente, como complemento necesario para el correcto funcionamiento del Poder Público, proponemos la creación de la quinta Rama, denominada la Rama de Control.

En ella se agruparían todos los organismos que ejercen control, diferentes al jurisdiccional, sobre las distintas funciones de la Administración pública, pero también sobre las actividades de los ciudadanos, que por su repercusión en la vida social, requieren de la vigilancia para su correcto desarrollo.

En consecuencia, estaría integrada por la Procuraduría General de la Nación, el organismo que ejerza el control Fiscal, las Superintendencias, la Comisión Nacional de Valores y un organismo neutral que supervise la competencia empresarial, con miras a controlar las prácticas monopolísticas.

Para terminar, señoras y señores Constituyentes, les propongo que tomemos la decisión de hacer las reformas que le convienen al país, pero con el propósito de cumplirlas efectivamente, hasta el punto de consagrar que su incumplimiento constituya delito.

No repitamos la experiencia de reformas constitucionales anteriores, las cuales no se hicieron nunca efectivas, por falta de voluntad política.

El país espera mucho de nosotros y no podemos ser inferiores al compromiso histórico y a la responsabilidad que el pueblo colombiano nos ha delegado generosamente.

Ojalá esta Asamblea se vea enriquecida con la presencia de colombianos que desean la paz y que en virtud de ella estén dispuestos a deponer las armas y a participar con sus propuestas en estas deliberaciones de las cuales deberá salir, para regir el futuro de Colombia, el nuevo estatuto de la Paz.

*Maria Teresa Garcés Lloreda*  
MARIA TERESA GARCÉS LLOREDA