

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PRESENTADO
A LA MESA DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA POR EL
CONSTITUYENTE JUAN B. FERNANDEZ RENOWITZKY
EL VIERNES 8 DE MARZO DE 1991.

Titulo I

DE LA NACION Y EL TERRITORIO

Artículo 1o.

Artículo 2o. La soberanía reside esencial y exclu-
sivamente en la nación, y de ella emanan los poderes pú-
blicos, que se ejercerán en los términos que esta Consti-
tución establece. También emana de ella la autonomía re-
gional conferida en los mismos términos.

Artículo 3o. (Acojo el artículo 196 que en el pro-
yecto de reforma constitucional presentado por el Gobierno
Nacional substituye al 3o. de la Carta actual).

Artículo 4o. El territorio, con los bienes públicos
que de él forman parte, pertenece a la nación. El subsue-
lo y en general todos los recursos naturales no renovables
serán de propiedad de las respectivas regiones.

Artículo 5o. Son entidades territoriales de la re-
pública las regiones, las provincias, los municipios y las
comunas.

Las regiones colombianas son las que se
~~definan por la ley y en su territorio quedará incorporado~~ el de
las entidades denominadas anteriormente departamentos,
intendencias, comisarías y territorios nacionales:

*Recibido Luz Alicia Castillo
Mar 13 8/91*

La ley regulará la formación de las provincias y de los nuevos municipios a que hubiere lugar, con base en los requisitos establecidos en esta Carta. Del mismo modo procederán los Consejos municipales con respecto a las comunas.

Título VII

DE LA FORMACION DE LAS LEYES

Artículo 80. Habrá una comisión especial permanente encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4o. del artículo 76 y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que la evolución del gasto público. Durante el receso del Congreso, esta comisión podrá sesionar, por iniciativa propia o convocatoria del Gobierno, y rendirá los informes que determine la ley o las cámaras le soliciten.

Esta comisión estará formada por un representante del Senado y otro de la Cámara y por un representante de cada una de las regiones establecidas en esta Carta, con voz y voto.

Los miembros del Senado y de la Cámara elegirán a sus respectivos representantes, dentro de los primeros quince días de cada legislatura. Transcurrido ese término, la escogencia la hará el Presidente de la República de entre los miembros de la respectiva corporación pública.

La Asamblea de cada región elegirá el representante que le corresponde, dentro de los

primeros quince días de su período de labores. Vencidos los cuales, la escogencia la hará el Gobernador de la respectiva región.

La Comisión podrá ordenar los estudios que a bien tenga, conducentes a la consideración de cada proyecto y deberá pronunciarse sobre éste tres meses después de su presentación por parte del Gobierno. El cual, vencido ese término, si no hubiere pronunciamiento, podrá poner en vigencia el proyecto mediante la expedición de un Decreto con fuerza de ley.

Título VIII

DEL SENADO

Artículo 95. Los senadores durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones y no podrán ser reelegidos más de una vez. Serán responsables por las incompatibilidades establecidas para sus cargos por esta Carta y las leyes y también por la inasistencia a las sesiones y cualquier indelicadeza en la destinación de los fondos públicos. La Corte Suprema de Justicia señalará el procedimiento para juzgarlos de oficio o por denuncia fundada por parte de cualquier ciudadano. Y podrá suspenderlos o removerlos del ejercicio de sus funciones según la gravedad del caso.

Título XIX

DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES

Artículo 101. Los miembros de la Cámara de Representantes durarán en ejercicio de sus funciones cuatro años y no podrán ser reelegidos más de una vez. Su régimen de responsabilidades es el mismo establecido para los Senadores en el artículo 95.

Artículo 41. Su inciso 2o. quedará así:

La enseñanza será gratuita en las escuelas primarias, los colegios de bachillerato y las universidades de propiedad del Estado, que podrá contratarla para tales efectos con los planteles de educación privada.

(El resto del artículo queda igual).

Artículo 49. Queda prohibida en absoluto toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso. El funcionario que viole esta prohibición será suspendido por seis meses en el ejercicio de su cargo y, en caso de reincidencia, removido por la Corte Suprema de Justicia, que iniciará el proceso de oficio o por denuncia fundada de cualquier ciudadano.

Artículo 58. La Corte Suprema, los tribunales superiores de distrito y demás tribunales y juzgados que establezca la ley, administran justicia.

El Senado ejerce determinadas funciones judiciales.

La justicia es un servicio público de cargo de la nación y tendrá presupuesto propio, cuya inversión será de responsabilidad de la Corte Suprema.

Las remuneraciones y prerrogativas de trabajo de los miembros de la rama judicial serán iguales a las de los funcionarios del mismo nivel en las otras dos ramas del poder público.

Artículo 76. Se suprime el inciso 20, que dice: "Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes."

Artículo 78. El ordinal 50. quedará así: "Decretar en favor de ninguna persona o entidad gratificaciones, indemnizaciones, pensiones ni otra erogación que no esté destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a ley preexistente!"

(Se elimina, por tanto, la expresión "salvo lo dispuesto en el artículo 76, inciso 20)."

Artículo 106. Los senadores y representantes tendrán las mismas inhabilidades e incompatibilidades señaladas para los miembros delegatarios de esta Asamblea Constituyente. A semejanza de ellos, no disfrutarán de inmunidad ni de inviolabilidad en ningún tiempo.

Artículo 107. Desaparece por lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 129. El presidente de la república no es reelegible en ningún caso.

(Los dos restantes incisos del artículo quedan iguales).

Artículo 179. El sufragio se ejerce como función constitucional obligatoria. El que sufraga o elige impone obligaciones al candidato y confiere mandato al funcionario electo.

Los aspirantes a puestos de representación popular presentarán sus ofertas en forma de programas, los cuales servirán de base para exigir la responsabilidad de quienes resulten elegidos. El que no demuestre haber cumplido, por su parte, con tales ofertas no podrá volver a candidatizarse para ningún otro cargo de representación popular, o para el mismo en el período siguiente.

La Corte Electoral vigilará el cumplimiento de estos requisitos.

Artículo 180. La ley determinará lo demás concerniente a elecciones y escrutinios, asegurando la independencia de unas y otras funciones; definirá los delitos que menoscaben la verdad y libertad del sufragio, y establecerá la competente sanción penal, así como la sanción civil y laboral para quienes no cumplan con esta función constitucional obligatoria.

Artículo 182. Las regiones tendrán autonomía para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen.

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

El treinta por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre las regiones y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto entre las poblaciones proporcionalmente a sus necesidades básicas insatisfechas. El Impuesto al Valor Agregado será para los respectivos municipios.

Lo anterior, sin perjuicio del reparto de regalías y otros ingresos de las regiones, conforme a lo señalado en el artículo 40. Dicho reparto se hará por medio de un Consejo Nacional de Flanqueación, presidido por un representante del Presidente de la República y con voz y voto de los representantes de todas las regiones del país.

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

Artículo 184. Los bienes, derechos, valores y acciones que por leyes o decretos del gobierno nacional, o por cualquier otro título, pertenecieron a los extinguidos Departamentos, Intendencias y Comisarias, serán de propiedad de las regiones y demás entidades territoriales establecidas en esta Carta.

Artículo 185. En cada región habrá una corporación administrativa de elección popular, que se denominará asamblea regional, integrada por un representante de cada municipio que forme parte de la región, salvo su capital que elegirá dos. La ciudad con mayor población será la capital de la respectiva región. Las listas para dicha elección serán unipersonales, o de dos candidatos para las capitales, con el mismo número de suplentes. Para ser representante regional se requieren las mismas calidades que para ser representante a la Cámara nacional.

Las asambleas regionales se reunirán ordinariamente cada año en la capital de la región, por un término de dos meses. Los gobernadores de la región podrán convocarlas a sesiones extraordinarias para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que ellos le sometan.

La ley fijará la fecha de las sesiones ordinarias y las incapacidades de los diputados serán las mismas que para los representantes a la Cámara.

Artículo 186. Los senadores y diputados tendrán voz en el Consejo Nacional de Regalías de que trata el artículo 202 y también en los organismos regionales de planeación que organicen la ley o las ordenanzas.

(En los artículos siguientes deberá reemplazarse la palabra departamento o departamental por región o regional, según el caso).

(Igual modificación se hará en el artículo 15. con relación a los Tribunales Administrativos, en el sentido de que haya uno para cada región).

(Concomitantemente, en el artículo 152 se entenderá que la división en distritos garantiza la existencia de Tribunales Superiores en las diferentes regiones).

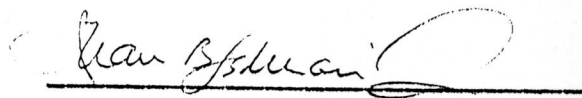
Título XX
DE LA HACIENDA

Artículo 202. Pertenecen a la república de Colombia los bienes, rentas, fincas, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana en 15 de abril de 1886.

Serán de propiedad de las regiones los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados con anterioridad a la Constitución de 1886, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la nación a título de indemnización.

También pertenecerán a las regiones las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas.

El reparto de estos ingresos, así como el de los previstos en el artículo 40. de esta Constitución, se hará por un Consejo Nacional de Regalías en el que tendrán voz y voto los representantes de todas las regiones elegidos por las respectivas Asambleas.



JUAN B. FERNANDEZ RENOWITZKY,

124
43

EXPOSICION DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE
REFORMA CONSTITUCIONAL PRESENTADO A LA
MESA DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA POR EL
CONSTITUYENTE JUAN B. FERNANDEZ RENOWITZKY
EL VIERNES 8 DE MARZO DE 1991.

En mi exposición general ante la plenaria de la Asamblea Constituyente el 14 de febrero de este año comenté la ley 76 de 1985. Por la cual se creó la región de planificación de la Costa Atlántica y se dictaron otras disposiciones sobre planificación regional. Dije: "Ha dado buenos resultados. Pero el problema estructural sigue siendo el mismo. La redistribución del ingreso, por parte del poder central, es inequitativa y mezquina para la periferia. El dinero por concepto de las regalías provenientes de los recursos naturales no renovables es de una sola vía, no tiene tiquete de ida y regreso y se queda en la capital de la república para aplicarlo, en su mayor parte, a otros menesteres que no tienen nada que ver con el progreso de la provincia. La cortapisa es constitucional. Y esa es la vértebra, o el espinazo, que hay que romper estableciendo que el subsuelo es propiedad de las regiones".

El Constituyente Gustavo Zafra ha ido más a fondo en esa crítica al Corpes, que por cierto no tiene personería jurídica. Lo cual demuestra su "capitis diminutio" ante el poder central. Dijo Zafra que esa entidad opera a base de transferencias de recursos. Y esas transferencias confirman, por sí solas, el centralismo. Son una transposición autocrática. El hilo dominante llega a través de la planeación mal llamada nacional. Mientras no se rompa ese hilo, o mejor ese cable de acero, muy poco se habrá avanzado en materia de descentralización en Colombia. Las entidades existentes, o que aparezcan con la misma dependencia umbilical, no serán sino marionetas obedientes al lenguaje de dominación de los tecnócratas de la capital de la república.

Estoy de acuerdo con el colega vallecaucano. El régimen de las transferencias hay que deroparlo. Es el motor de todas las iniquidades redistributivas. Y para desmontarlo de una vez por todas, la única fórmula sensata y eficaz es que las regiones sean las dueñas

Recibido por la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente el 8/3/91.

de sus propios ingresos. Y procedan a repartirlos entre ellas mismas, de conformidad con sus Necesidades Básicas Insatisfechas.

En el mismo sentido, para aquellas regiones que carezcan de yacimientos ricos y suficientes, es necesario crear una entidad de distribución armónica de regalías integrada por representantes de todas las regiones que nunca han tenido presencia decisiva en Planeación Nacional ni en ningún otro organismo supuestamente nacional que redistribuya recursos obtenidos en las comarcas.

La planeación, tal como hoy existe en Colombia, es la columna vertebral del centralismo. Y por tanto del atraso del país. La violencia no es, como generalmente se cree, el único factor de desestabilización del Estado colombiano. También y en no menor medida lo es el centralismo monolítico que predomina desde 1886, tanto en lo político como en lo administrativo. Y lo más grave, desde la Constitución de esa fecha, es la falsa descentralización expresada en la fórmula tan famosa como burlada de que habrá centralización política y descentralización administrativa. Esta no ha sido más que una serie centenaria de subterfugios y disfraces institucionales para fortalecer aun más el monopolio del poder central.

Yendo más a fondo podría sostenerse que no se trata de dos factores diferentes de desestabilización estatal. Coinciden y se identifican muchas veces, hasta convertirse el centralismo en una sola fuente de violencia institucionalizada.

Las metamorfosis del centralismo son numerosas y coinciden todas en reforzarlo cada vez más como mecanismo de exclusión de regiones y estamentos que, por lo mismo, quedan cada vez más desconectadas y desamparadas de la acción estatal.

Limitemos este enfoque a lo sucedido con el Frente Nacional. Fue una fórmula política sabia para ponerle fin no solo a la dictadura sino también a la violencia que le había antecedido. Pero al mismo tiempo vigorizó el sempiterno centralismo administrativo. Con base en el plebiscito de 1957, y con el pretexto .

recurrente de modernizar la administración pública, fueron creados en 1958 los "institutos descentralizados". Pronto se pusieron de moda. Y diez años después se produjo otra reforma, perfeccionándolos y autorizando su reproducción en los niveles regionales y locales. En 1980 había más de 164 engendros de esa naturaleza, esparcidos en los más diversos sectores de la actividad nacional: agricultura, industria, banca, recursos naturales, infraestructura física, etc.

Uno de sus más expertos e imparciales analistas, el profesor holandés Helming, observa cómo esos institutos descentralizados eran en realidad el principal mecanismo centralizador del Estado colombiano, no sólo fuera de la influencia del Congreso sino también de los gobiernos departamentales y locales.

Actúan como simples brazos del régimen presidencial. Pero tan numerosos como los de un pulpo que acabó de asfixiar lo poco de descentralización que hasta el momento de su aparición hubiese en el país. Lo más grave del invento fue que aumentó explosivamente los gastos de la burocracia central.

El mismo Helming, en su excelente estudio "Cambio económico y desarrollo regional" que acaba de aparecer, registra que, por obra y desgracia de esas pseudo-reformas, los ministerios y principalmente las agencias descentralizadas concentran la mayor parte de los gastos, especialmente inversiones. Los gobiernos locales y departamentales tienen cada vez menos injerencia en la asignación del gasto público, especialmente en las inversiones. Las decisiones sobre la inversión en infraestructura se toman y se implementan mayormente por las agencias nacionales. A los gobiernos locales y regionales pertinentes y a los que operan local o regionalmente, a los agricultores y otros grupos locales, se les otorga un muy pequeño nivel de influencia.

Hasta finales de los años setenta el sector estatal llegó a tal estado de desbalance y a tal grado de inoperancia a nivel local, que la demanda por descentralización de las ciudades y las regiones se hizo cada vez más fuerte. La emergente crisis fiscal así como un número de factores políticos pueden haber influido al gobierno para desarrollar iniciativas orientadas a reforzar las finanzas y las fun-

ciones departamentales y municipales. (Ver Bird-Wiesner, 1981)".

"La centralización tuvo otras consecuencias regionales. En relación con la asignación de gastos públicos, es importante hacer notar que la sede central de la mayoría de los institutos descentralizados está en Bogotá, al igual que la burocracia coordinadora. Bogotá es, por lo tanto, la localización indicada para tener acceso e influir en el proceso de toma de decisiones para la asignación de recursos, en los cuales los contactos cara a cara y los circuitos informales son esenciales".

"De acuerdo con las Cuentas Nacionales, las remuneraciones de los empleados constituyen un 80% del consumo público final.....En 1960 la región-ciudad capital contenía el 27% del total del empleo público. En 1970 había aumentado al 34% y no existe ninguna razón para suponer una alteración de tal tendencia en el resto de la década....Se estima que casi el 50% del total del empleo en el gobierno central estaba concentrado en la ciudad capital. Por tanto, parece razonable concluir que el desarrollo mismo del Estado constituye parte del problema regional, no sólo en lo que se refiere a la centralización en la toma de decisiones, sino también en relación con los efectos concentradores del consumo público".

Una metástasis de ese cáncer burocrático centralizado está creciendo desde hace años en los Departamentos. En los cuales, siguiendo el mal ejemplo capital, las rentas se consumen en funcionamiento. No queda casi nada para inversión en obras públicas o en servicios a la comunidad. Dice Edgard Vergara Figueredo en "Los Problemas del Desarrollo Regional (Progreso o Disparate)", con buen acopio de datos:

"A nivel de los Departamentos, el ingreso corriente creció entre 1979 y 1982, teniendo como base este primer año, a una tasa promedio anual del 25.1%, mientras que en gastos de funcionamiento se invirtieron en promedio, en este mismo lapso, el 80% de estos recursos. Entre 1983-1984, tomando como basamento el año precedente, aumentó esta clase de entrada a una tasa también promedio anual del 24%, y los gastos de este igual tipo se comieron el 81.3% de idénticos ingresos. Una situación similar a la presentada en el conjunto de los Departamentos, se dio en el total de municipios capitales, y con acento a ser más grave. De esta manera y con los mismos fundamentos del análisis anterior,

se precisa que en estos entes los ingresos corrientes de 1979 a 1982 se incrementaron a una tasa promedio anual de 45.5% y los gastos de funcionamiento demandaron recursos de este origen, en promedio, en este período, del 86.9%. En el período 1983 y 1984, estas mismas rentas crecieron a una tasa promedio anual del 26.6% y los gastos de funcionamiento por su parte, absorbieron en su financiamiento recursos de esta clase del orden del 90.2%".

Y, para mayor asombro y desconcierto del observador, esto aconteció después de la reforma tributaria de esa época. Vergara advierte que, sin ser pesimista, este fenómeno puede ser iddicio del naufragio de la reforma si no se toman medidas para detener el proceso de deterioro de los rendimientos de las rentas y se paran y se paran las decisiones que se toman a ese nivel para gastar y gastar en fines de consumo burocrático.

Concluye el autor en cita que sus datos corroboran la tesis de que los gastos de funcionamiento están absorbiendo el rendimiento de los tributos en la mayoría de Departamentos y Municipios. De continuarse esta tendencia no será posible ampliar la cobertura financiera de las entidades territoriales para atender los nuevos gastos productivos y sociales, tan necesarios en estas localidades. Continuará así, por esta causa, la limitante financiera que siempre ha existido a este nivel de la administración pública, como un problema estructural, convertido en obstáculo, para llevar a cabo las obras indispensables de desarrollo económico y social, tales como construcción de caminos, de escuelas, de centros de salud, de participación y promoción en empresas de bienes y servicios y de infraestructura social en general, tan indispensables en nuestras provincias, y de las cuales permanece privado el mayor número.

Ese problema estructural no es otro que la planeación centralizada que impera inexorablemente en el país. La misma que fue fundada en 1951 dio origen al actual Departamento Nacional de Planeación y al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). La característica de todas esas entidades es que bajo el rótulo falso de "nacional" no hacen otra cosa que fortalecer hasta el infinito el proceso centralista que desde hace más de una centuria, estrangula a Colombia.

Por eso hemos propuesto que el reparto de los recursos sea regional. Debe quedar a cargo de un Consejo, ese sí auténticamente nacional, en el que tengan voz y voto los representantes de todas las regiones del país. Pero para que ello sea posible es necesario, ante todo, establecer constitucionalmente que sean las regiones, y no la Nación, las propietarias del subsuelo. No hay o no debe haber nada sagrado, ni tabú, en esta materia. Por el contrario, lo democrático es contemplar serenamente esta posibilidad y convertirla en una nueva realidad salvadora de las regiones en la nueva Carta fundamental.

Prueba de que el subsuelo no puede considerarse dogmáticamente como inapropiable para las regiones es que ya el ex-Presidente Alfonso López Michelsen lo propuso en favor de los Departamentos. De manera coincidental, el Constituyente Jesús Pérez González Rubio lo trajo a cuento en el prólogo que escribió para el ya mencionado libro de Edgard Vergara Figueredo. Dijo textualmente: "De otro lado, el ex-Presidente López ha señalado que "podría pensarse, por ejemplo, en que la reversión de ciertas concesiones mineras y petrolíferas, al terminar el período por el cual fueron contratadas, se cumpliera en tal forma que pudiera volver a ser patrimonio de sus antiguos dueños, los Departamentos. Es una propuesta que merece un estudio detenido y una fuerza política que la cristalice".

Ninguna mejor oportunidad para efectuar ese estudio y cristalizar esa propuesta que la actual Asamblea Nacional Constituyente. Pero con dos variantes que se desprenden de las consideraciones que hemos venido haciendo en esta exposición de motivos. La primera es que, tratándose nada menos que de poner sobre sus ríes la planeación que en Colombia ha venido haciéndose al revés, del centro a la periferia, no basta con que la propiedad de que se trata sea únicamente la de las concesiones que reviertan sino, en general, todo el subsuelo colombiano. Y la segunda se desgaja del desastre administrativo que venimos registrando con múltiples datos y citas pertinentes. Si el cáncer burocrático es del orden nacional y su metástasis del orden departamental, lo lógico para extirparlo no es poner en cabeza de los Departamentos lo que hoy es de la Nación. Lo lógico y lo categórico es

poner éso -la propiedad del subsuelo- en manos de las Regiones. Que son los nuevos y vigorosos entes territoriales que deben reemplazar a los caducos y ruinosos Departamentos en la nomenclatura de la nueva Constitución colombiana.

Ya un contemporáneo de nuestros padres, el ilustre profesor de Derecho Constitucional doctor Tulio Enrique Tascón, agotó sus baterías jurídicas contra los Departamentos en que había convertido el genial cartagenero Rafael Nuñez los Estados Soberanos. Convendría repasar algunos de esos argumentos. Conserva fuerza ~~el que se~~ inclina a fortalecer los Municipios. Pero no basta con la autonomía municipal, que en los últimos años se ha vigorizado muy merecidamente en Colombia. Un Municipio no tiene la capacidad económica ni la extensión geográfica necesarias para liderar un desarrollo integral que impulse a la Nación. Obsérvese, por ejemplo, lo que sucede con la producción agrícola, o ganadera, y se verá que se requieren varios Municipios para constituir unidades de explotación que permitan adoptar políticas económicas considerables, como sí acontece con las regiones, suficientes muchas de ellas para sustentar por sí solas, o integrándose muy fácilmente, cualquier tipo de producción exportable y productora de divisas.

En la actualidad otro profesor de Derecho Constitucional no menos prestigioso, el doctor Luis Carlos Sáchica, ha visto con perspicacia que en el fondo del problema del desarrollo del país hay una contradicción entre el régimen departamental imperante y el nuevo orden jurídico que debería crearse para incorporar y protocolizar las regiones como los nuevos y más adecuados entes territoriales.

Dice en su tratado "Constitucionalismo colombiano": "La Regionalización. Reordenamiento del territorio. Países de tradicional centralización administrativa, como Francia, han tratado de superar las limitaciones y dificultades de la división administrativa, racionalizándola en una integración de las viejas unidades en el marco más extenso y lógico de "las regiones", entendiendo como tales los es-

pacios que constituyen unidades geográficas y económicas continuas y homogéneas, cuyos servicios y planes de desarrollo, por eso, han de estar bajo una orientación y dirección comunes.

"Es decir, la región existe, es una realidad física y socio-económica. Debe dársele, por ello, una estructura jurídica que le corresponda y sirva sus intereses. No es división artificial, arbitraria. Tropieza con los moldes ancestrales de la provincia y la demarcación electoral que se resisten a ser parte de un ente mayor.

"El artículo 70. de la Constitución da pie para regionalizar el país, pero entraba su funcionamiento la subsistencia de los Departamentos. Implicaría la regionalización, en consecuencia, la difícil supresión de éstos o su coexistencia con las corporaciones regionales, como ahora, lo cual hace confusa la administración y entraba la planificación".

La Asamblea Constituyente es el foro adecuado para plantear, debatir y dilucidar ese punto estructural. El más grave y el que más entraba el desarrollo nacional, en la medida en que éste es y debe ser el resultado o la sumatoria del desarrollo de todas y cada una de sus regiones.

La solución no puede ser otra que la incorporación de las regiones en la nueva nomenclatura territorial de Colombia. Y para que quepan todas en la nueva nave del Estado, sin peligro de que éste naufrague por la abrumadora tara burocrática o por el paralelismo de las funciones administrativas, es necesario echar por la borda lo que menos sirve de la actual desorganización administrativa: los Departamentos. Ya cumplieron su misión histórica.

Nadie duda de que los Departamentos son los campeones de la ineficacia administrativa colombiana. Sóchica agrega sobre ellos: "Los Departamentos han degenerado en meros distribuidores de los auxilios regionales, con un aparato burocrático inútil y excesivo, que carece de medios fiscales suficientes para hacer gastos de inversión, limitando su actividad a la aplicación de los de simple funcionamiento. Los presupuestos departamentales son ridículos y las res-

pectivas entidades no pueden prestar los servicios que la Constitución y la ley les encomiendan, a más de que su campo propio es indefinido.

"Falta también una demarcación exacta de las órbitas para la prestación de los servicios oficiales de las tres entidades -nación, departamentos y municipios- confusión que acarrea su ineficacia".

Argumentos en el mismo sentido se escuchan en todas partes del país. La opinión pública nacional sabe que los Departamentos y las Asambleas Departamentales no sirven prácticamente para nada y son un obstáculo para el progreso de las regiones y, por tanto, de la Nación. Hasta el Consejero Presidencial para la Administración Pública, el doctor Jorge García, reconoció, en su interesante intervención del martes 5 de los corrientes en la Comisión Segunda de la Asamblea Constituyente, que "los Departamentos están en el limbo, excesivamente politizados" y sin cumplir ninguna función concreta en beneficio de la comunidad.

Pero el Gobierno Nacional no saca la conclusión correcta de ese planteamiento inobjetable. En vez de contemplar, en su proyecto de reforma constitucional, la eliminación de esos entes parásitos y burocratizados, lo que hace es tenderles la mano y pretender, una vez más, fortalecerlos con subsidios que no se merecen ni están en capacidad de administrar. Propone que haya dos clases de Gobernadores. Los elegidos por votación popular y los "especiales", como una suerte de minusválidos, que seguirían siendo nombrados presidencialmente. Cuando todos sabemos que ninguna de esas estructuras artificiales y endebles subsistiría si no fuera por el apoyo incesante y politizado del poder central, precisamente para fortalecer su monopolio administrativo.

Y para colmo de males el proyecto oficial intenta darles respiración artificial a las Asambleas Departamentales. En vez de reemplazarlas por las Asambleas Regionales, integradas por el voto directo de todos los ciudadanos de cada región, dispone que serán los diputados departamentales quienes tendrán, además de las facultades que ahora desperdician, la de escoger, en elección indirecta, a los miembros de esas nuevas corporaciones públicas. Que nacerán muertos en la medida en que no sean sino un reflejo

del desastre administrativo que hoy caracteriza a las Dumas.

Debe hacerse todo lo contrario. Cortar por lo sano. Eliminar los Departamentos, que no son sino ficciones jurídicas de origen afrancesado e incrustadas inútilmente en el cuerpo constitucional del país desde hace muchos años. Se les crea a golpe de pupitre parlamentario. A veces sólo para resolver problemas de tipo electoral. Y una vez fundados, no hay plata para atender ni siquiera a sus gastos mínimos de funcionamiento. Dan sus primeros pasos vacilantes y siguen andando con suma deficiencia bajo la tutela interesada del poder central. Hasta cuando nuevos aspirantes a Senado y a Cámara **presionan** para ampliar el número de arules mediante el sencillo pero desastroso procedimiento de crear nuevos Departamentos. En una subdivisión incitante y ruinosa de las competencias territoriales. Es el capricho politiquero elevado a canon constitucional.

En contraste, las regiones son eternas. Tienen una base geográfica y un fundamento geopolítico incuestionables. Científicamente se puede demostrar y delimitar su existencia en el mapa del país, como lo han hecho investigadores de la autoridad de Guhl y Fornagera. Hasta con medios audiovisuales se puede explicar a nuestros compatriotas ~~la~~ realidad regional de la cual ellos están convencidos puesto que es la tierra que pisan y recorren en sus actividades habituales. Sin necesidad de utilizar la "tijera de geómetra" de que hablaba Hipolito Taine al referirse a los artificios con que se inventan los Departamentos, calificados certeramente como brontosaurios burocráticos por el hoy Constituyente Orlando Fals Borda en el breve y útil libro "La Insurgencia de las Provincias". En el cual, por cierto, se incluye el estudio "La geografía y el ordenamiento territorial", del ya mencionado Ernesto Guhl, profesor emérito de Geografía en la Universidad Nacional, indispensable para quienes quieran encontrarle una solución constitucional al viejo y calamitoso problema de la "departamentalitis" colombiana.

El centralismo colombiano es tan absorbente que no perdona a ninguna entidad territorial. Sus víctimas predilectas son, desde luego, las regiones periféricas. A las cuales tradicionalmente succiona sus recursos más jugosos, quedándose con la parte del león y devolviéndoles pequeñas porciones, mesquinas e inequitativas en relación con sus Necesidades Básicas Insatisfechas. Pero hace poco una persona tan autorizada como el Constituyente Augusto Ramirez Ocampo, ex-Canciller de la República y ex-Alcalde de Bogotá, nos asombró a los miembros de la Comisión Segunda de esta Asamblea con la afirmación enfática de que "Bogotá es la primera víctima del centralismo". Si eso le acontece al Distrito Especial, cuál puede ser la suerte de las regiones más remotas de la patria?. Sus representantes en esta oportunidad histórica quedamos relevados de aportar otras pruebas de la tradicional iniquidad centralista, además de las numerosas que ya se han esgrimido en estos debates. Y de las cuales hemos hecho una rápida enumeración en esta exposición de motivos de nuestro proyecto de reforma constitucional. Uno de los peores aspectos del régimen imperante es analizado en el reciente libro "Clientelismo. El sistema político y su expresión regional", de Francisco Leal y Andrés Dávila, de lectura obligatoria para cualquier Constituyente.

Lo anterior demuestra que Colombia está madura para adoptar constitucionalmente el principio de la autonomía regional. No sólo porque se trata de un país de regiones sino porque éstas se encuentran estranguladas en su desarrollo por la violencia institucionalizada en el férreo centralismo que rige desde 1886. Y el atraso de las regiones es el mismo del país, ya que éste no existe sino como una resultante de la integración y el progreso de ellas.

Esa madurez interna coincide admirablemente con un clima muy favorable a la autonomía regional en todo el planeta. Christian Grass, profesor de historia contemporánea de la Universidad de Estrasburgo, así lo demuestra en su ensayo sobre "Regiones y autonomías en Europa Occidental desde 1918". Encuentra en la raíz del movimiento autonómico una protesta democrática contra la ideología nazi-fascista. Es, como ya lo dijimos en nuestra exposición general ante la Asamblea Constituyente, un renacimiento del principio democrático de la autonomía de los pueblos a darse su propio destino, en lo político, en lo económico, en lo administrativo, en lo fiscal, etc. Es un sub-nacionalismo de clara estirpe liberal. Desde ese punto de vista, Grass hace esta certera

observación: "La guerra civil española, guerra antifascista, tiene otro rostro: el de una guerra entre el centralismo castellano y las autonomías regionales. La porra fascista se deja caer en los tres dominios de la cultura, de la opresión política y de la economía. Los regionalismos reprimidos entran naturalmente en la gran alianza antifascista. Es el caso de Italia".

No sólo en España y en Italia se ha abierto paso el principio democrático de la autonomía regional. También en Francia. Recuérdese el Manifiesto de 1971, que con el título de "El Poder Regional" lanzó Jean-Jacques Servan-Schreiber, y que produjo efectos casi explosivos en la política francesa que todavía perduran. Dijo entonces el ensayista francés: "Un largo hábito de centralización autoritaria, una tradición monárquica arraigada, un pasado peligroso en el que el remedio sólo podía ser militar, explican sin duda el hecho de que el municipio francés sea el menos autónomo de todos los municipios de los países desarrollados, y de que la región siga en el aire. Pero ahora ya no hay excusa. Se nos sigue dando la del pretendido "interés del Estado". Pero el Estado no es nada fuera de quienes lo componen: el conjunto de los habitantes del país. Pretender mantener el nuestro en una organización estatista es suponer una coerción justificada por un posible enemigo. Qué enemigo nos amenaza?. Parece como si tras el enemigo exterior, tras el enemigo colonial, los enemigos del Estado francés fueran al fin internos: los mismos franceses".

Con mayor razón en Colombia. En donde no hay enemigos externos que amenacen nuestras fronteras. Ni tampoco enemigos colonialistas que se hayan apoderado por la fuerza de nuestro territorio. Sino enemigos internos: los que aferrados al centralismo omnímodo se oponen terca y violentamente a la descentralización administrativa.

En América Latina el concepto de la autonomía regional también se propaga. Un estudio comparado de su presencia en varias Constituciones del hemisferio está siendo elaborado por el Corpes. Y en la Revista Perfiles Liberales, cuyo número 20 está en circulación, aparece una separata sobre "Los Parlamentos Regionales de América La-

tina y del Caribe". Pero más concretamente nos interesa, en esa misma entrega, el ensayo sobre la Descentralización Estatal. Su autor bosqueja un sistema político democrático descentralizado territorialmente. Una descentralización estructural del autoritarismo capitalino. Y los fundamentos teóricos del desarrollo económico de las regiones.

El chileno Florencio Ceballos Bustos expone en dicho ensayo que "al formularse una alternativa institucional de poder político territorial, lo que se está haciendo es replanteando la distribución del poder al interior de la sociedad, escogiendo como marco estructural de él, la variable territorio. Se trata de que el poder, tradicionalmente despersonalizado, titularizado en una supuesta voluntad general o nacional, según el caso, sea capaz y en cierto sentido forzado a dialogar consigo mismo. Y en su interior estructural, sus diversos órganos, sus titulares, sus mecanismos de ejercicio y sus procedimientos de puesta en práctica, deben encontrarse, en diversas instancias territoriales, para concentrarse entre ellos, negociar, buscar consensos básicos tendientes a configurar y tomar decisiones diversas; y, a su vez, que esas distintas instancias territoriales puedan y deban hacer lo mismo entre ellas".

La crisis de la dictadura, por la muerte de Franco, hizo posible el tránsito a la democracia participativa en la Constitución española de 1978. Su principal postulado en ese documento jurídico es el de las comunidades autónomas basado en un nuevo orden territorial, que resuelve los viejos problemas del país vasco y de Cataluña. El General era enemigo de la Generalitat. Y al producirse su desaparición, se estructura la autonomía regional en la Península.

Comentando esa transformación dice Miguel Aparicio en su estudio sobre el Régimen Político y la Constitución Española de 1978: "No se trata de una mera elucubración teórica del constituyente en materia de organización política sino que, por el contrario, supone la entrada en escena de un mecanismo que altera esencialmente (o tiene la intención de alterar) el tipo de Estado centra-

lizado que venía funcionando, salvo el escaso paréntesis de la II República, desde antes de la época de la Restauración".

El federalismo, el autonomismo e incluso el separatismo han sido respuestas históricas o intentos de liquidar el nudo gordiano del Estado centralista, agrega Aparicio. Y explica cómo el proyecto político de modificar el tipo o forma de Estado corresponde a una determinada concepción no solo de la realidad histórica anteriormente mencionada sino también del tipo o clase de Estado democrático a implantar: un Estado democrático basado en los principios de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político. Entendido éste no solo como la convivencia de distintas opciones políticas (partidos, grupos, asociaciones, etc) dentro de la vida política y protegidas por el marco constitucional sino también como expresión de las diversas comunidades que integran el propio Estado y a las que se confiere un estatuto jurídico y político particularizado dentro del mismo.

Para el caso colombiano es más funcional y conducente el principio de la autonomía regional que el de las comunidades autónomas. La pugnacidad en nuestro país no ha sido tanto por razones étnicas o de grupos sociales como por motivos territoriales, en cuanto grandes extensiones geográficas de Colombia -sus inmensas y ricas regiones- han estado abandonadas o han sido discriminadas inequitativamente por el poder central. De ahí el fermento separatista de Panamá, explotado por intereses extranjeros bastardos. Y de ahí también la tendencia autonómica de Antioquia que tenido alzas y bajas de temperatura popular en diversas épocas de la historia nacional. Con mayor o menor resonancia en otras regiones del país. Por los mismos motivos de ausencia o ineficacia de los servicios públicos y del aparato estatal.

El pluralismo político por motivos territoriales en Colombia debe respetar el régimen unitario de la Nación. Esto sólo se logra mediante el establecimiento de la autonomía regional. El "autogobierno" de las regiones marcaría el comienzo de una reestructuración territorial

del poder del Estado colombiano y, en consecuencia, de su forma propia y original. Pero la introducción de tal principio puede efectuarse de dos maneras: estableciendo en la nueva Carta el mapa de las regiones o puntualizando en ella los requisitos y condiciones para que, mediando la voluntad popular de los territorios beneficiados, éstos resuelvan proceder al ejercicio de dicho "autogobierno".

Se proyecta así, según Giraldo, un sistema de gradualidad en la nueva articulación política que ofrece dos aspectos: el ser una gradualidad temporal, ya que el establecimiento de las autonomías regionales habrá de realizarse de una manera paulatina e irreversible, y el ser también una gradualidad de funciones y competencias, por cuanto las regiones en busca de su autonomía podrán, dentro del marco de la Nueva Constitución, aumentar sucesivamente sus respectivos ámbitos de autogobierno.

Las regiones tendrán autonomía política, ^{legislativa,}le/ institucional, administrativa, económica, fiscal. El Gobernador de la región será elegido por votación popular. Del mismo modo serán elegidos los Diputados a la Asamblea de cada región.

Los conflictos de competencia entre la Nación y una o varias regiones, o de éstas entre sí, serán dirimidos por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en una sola instancia. (Incluir esta competencia de la Corte en el artículo correspondiente).

El Congreso se ocupa preferentemente de los grandes temas nacionales. Los cuales son por regla general de carácter abstracto y de poco interés para la inmensa mayoría de la población. A las regiones, a las provincias, a los municipios los debates parlamentarios les dicen muy poco, o casi nada, a no ser por el aspecto teatral, histriónico, de sus participantes que gesticulan y vociferan a menudo para disimular la falta de datos y de buenos argumentos.

Sobre esta realidad parlamentaria, algún escritor español apuntaba: "Las cuestiones "nacionales" son, en comparación con las locales, muy abstractas. Se refieren a ideas y principios morales, históricos, jurídicos,

a las amplias normas financieras del país, a sus relaciones internacionales, cuestiones del Estado con la Iglesia, etcétera. No se olvide que en aquella época (de 1876 a 1890) la política de toda Europa era principalmente política de "ideas". (Sólo al fin del siglo XIX se inventó como algo nuevo, y hasta escandaloso, la "Realpolitik"). Se pensaba entonces que lo decisivo en toda actuación política de electores, de elegidos y del Gobierno, era su enrolamiento bajo alguna bandera "ideal". Estas ideas o "ideales" eran, sobre todo, opiniones teóricas sobre cómo debía ser jurídicamente un Estado. En los debates parlamentarios eran estos temas abstractos y teórico-políticos los que se discutían siempre, cualquiera que fuese el motivo concreto de la controversia -presupuesto, reforma del Ejército, ley de instrucción pública o plan de carreteras-. Y era justo e inevitable que así aconteciese porque, en efecto, esas cuestiones u otras parejas tienen mayor rango humano que las demás. Si en el Parlamento nadie le ponía atención a los temas materiales de la existencia nacional y, sobre todo, a los problemas locales, sin remedio habían de ocupar aquellos otros temas, más excelsos, todo el tiempo y todo el entusiasmo. La vida parlamentaria se centraba en torno a los asuntos "nacionales". Y se dejaba a la buena de Dios el cuidado de lo regional, lo municipal, lo local".

Ese es exactamente el Congreso que la Constitución de 1886 diseñó para Colombia. Y es el que hoy todavía funciona, o no funciona, o funciona a medias la mayor parte del tiempo, pero sin tener la estructura adecuada para ocuparse no solamente de los pomposos y abstractos asuntos ideológicos "nacionales" sino también y principalmente de las cuestiones concretas, hiperconcretas, que acosan al pueblo colombiano y dificultan cada día más su supervivencia: falta de empleo, de techo, de seguridad personal, de salud y en general de todos los servicios públicos.

Esa es la reforma estructural lógica, urgente, imperativa del Congreso colombiano. Hay que ~~contarle para que se siga ocupan-~~ do de los grandes temas nacionales. Pero que permita que otras corporaciones públicas más aterrizadas y menos "oratorias" traten y resuelvan los problemas regionales. Tales corporaciones serían las Asambleas

Legislativas elegidas en cada región por el voto popular, en reemplazo de las actuales Asambleas Departamentales.

Desaparecería entonces la Cámara de Representantes. Y con ella el problema de la duplicidad de funciones para el tratamiento de los mismos temas, así como también el número excesivo de congresistas con tendencia al alza. Esa duplicidad de funciones demuestra que, en el fondo, lo que ha existido siempre en Colombia es el unicameralismo en cuanto a temas, funciones y origen de Senado y Cámara.

Por eso, sobre este punto, adherimos al proyecto de reforma constitucional presentado a esta Asamblea por el honorable Constituyente y copartidario liberal doctor Diego Uribe Vargas, profesor de Derecho Constitucional y veterano de la vida parlamentaria, conocedor como pocos de las virtudes y vicios del Congreso colombiano al través de muchos años. Su proyecto tiende a purificar y a fortalecer esa meritoria institución como emblema democrático insustituible.

Como complemento directo proponemos el voto obligatorio. Y para que no se diga que el pueblo vota mal, o no vota, porque es ignorante, proponemos también la enseñanza pública gratuita en ^{sus} niveles : primaria, bachillerato y universitaria. Bien sea prestada directamente por el Estado o mediante concesión contratada por éste con los planteles privados.

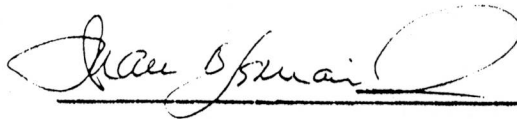
Tal reforma, como la que proponemos para la Justicia, se explica por sí sola. Basta la lectura del respectivo articulado que adjuntamos, para darse cuenta de que vienen a remediar males profundos que en tales materias afectan el país desde hace mucho tiempo.

Las razones para modificar el artículo 49 están contenidas en mi exposición general ante la Asamblea Constituyente. Me remito a ellas al proponer que no quede impune, como hasta ahora, la emisión de papel moneda. Una de las causas mayores de la inflación, la

miseria y la corrupción que flagelan al país.

Complementariamente, adjunto el proyecto de reforma constitucional elaborado por la Cámara de Comercio de Barranquilla. Coincide con algunos de mis planteamientos y también, por otra parte, con los planteamientos de algunos de mis colegas Constituyentes. Ruego que sea **analizado y armonizado** por la Comisión Segunda en la forma que estime más conducente para la transformación del ordenamiento territorial y el establecimiento de la autonomía regional en la nueva Constitución de Colombia.

Atentamente,



JUAN B. FERNANDEZ RENOWITZKY