

PL

138

LA DECENTRALIZACION EN LA CONSTITUYENTE

La Asamblea Constituyente está revisando la descentralización política y fiscal del Estado colombiano, dentro del contexto político actual de búsqueda de una mayor autonomía de las entidades territoriales. A diferencia de otros temas que además de ser aptos para su tratamiento en la Asamblea Constituyente serían difíciles de manejar en el Congreso, el tema de la descentralización, especialmente en lo que se refiere a la transferencia de recursos del Gobierno Nacional a las localidades, sería manejado más adecuadamente a nivel de leyes y no de normas constitucionales, por el Congreso, con tiempo suficiente, y en estrecha relación con el Gobierno. Esto es especialmente válido, si las reformas de esta índole que introduzca la Constituyente, tienen los tintes demagógicos con implicaciones de peligrosa desestabilización fiscal, de la propuesta recientemente presentada a la Asamblea por los constituyentes Carlos Rodado Noriega, Jesús Pérez Gonzalez-Rubio y Helena Herrán de Montoya.

La descentralización es una decisión política, que tiene por objeto fortalecer la democracia, la participación, la realización del potencial creativo de la comunidad y por lo tanto la satisfacción de controlar o afectar su destino. Aunque frecuentemente se mencione la mayor eficiencia como la principal justificación de la descentralización, este es un resultado que no está asegurado, y que puede tenerse aún con esquemas

centralizados. Hay estados muy descentralizados que funcionan muy bien como es el caso de Alemania; y otros altamente centralizados como Japón, que también son altamente eficientes. El que la descentralización traiga una mayor eficiencia, depende fundamentalmente de la calidad de la dirigencia política de cada localidad.

La descentralización implica el manejo autónomo de recursos por parte de las localidades, que en Colombia son esencialmente los departamentos y los municipios. Mientras que en el mundo la descentralización implica generalmente una generación local de los recursos, las diferencias de desarrollo entre las regiones colombianas han conducido a que el gran impulso dado al proceso durante las últimas décadas se haya apoyado sobre transferencias de recursos del sector central a las localidades. Las principales transferencias son el situado fiscal, y la cesión del IVA, la primera distribuida a nivel departamental para financiar los sectores de la educación primaria y la salud y la segunda distribuida a nivel municipal.

Por concepto de situado fiscal se distribuye el ~~15~~ 15% de los ingresos corrientes de la Nación. Por cesión del IVA, se distribuye un porcentaje creciente anualmente que en 1992 llegará al 50% de lo recaudado por ese impuesto. En 1990 las transferencias del situado fiscal ascendieron a \$256.358 millones; \$169.739 millones para educación y \$89.619 millones para salud. Por concepto de IVA en ese año se recaudaron \$580.640 millones. Así, el 50% del IVA correspondió a \$290.320 millones, una cifra muy similar a los \$256.358 millones del

situado fiscal. Esto hace que a primera vista parezca viable sustituir el situado fiscal, por el 50% del IVA que aún no ha sido transferido a los municipios.

Los sectores salud y educación ganarían porque el 50% de IVA es superior en \$33.962 millones al situado fiscal. Pero más aún, porque la elasticidad de IVA es mayor que la de los ingresos ordinarios de la Nación que son la base del situado fiscal. Sin embargo, el cambio de fondo es el traslado del manejo de esos sectores de la Nación y el departamento que hoy los controlan, al municipio. El gobierno nacional seguiría dando los lineamientos fundamentales, especialmente en lo referente a la educación, pero los municipios tendrían el control total de la administración de las entidades sectoriales.

En 1990 del presupuesto del Ministerio de Educación de \$440.000 millones, \$270.612 millones provinieron del presupuesto nacional general y \$169.000 millones del situado fiscal. Con los \$169.00 millones del situado fiscal se financia la educación primaria. Esa es la transferencia de recursos a la educación que sería sustituida por aquella del 50% adicional del IVA a los municipios. Pero como el 50 % del IVA en 1990 correspondía a una cifra superior al total del situado fiscal; y debido al incremento del IVA aprobado en la legislatura de 1990; ahora sería posible para los municipios, en caso de recibir el 50% adicional del IVA, asumir no solo la educación primaria, sino también el bachillerato.

En 1990 los recursos del Ministerio de Salud ascendieron a \$111.521 millones, de los cuales \$89.619 correspondieron al situado fiscal. La Ley 10 de 1990, estableció que como mínimo el

50% de los recursos del situado fiscal destinados al sector salud deberían canalizarse a través de los municipios y destinarse a la atención del primer nivel; esto es, puestos de salud, centros de salud y hospitales locales. En la medida en que sobren recursos, pueden destinarse al segundo nivel, que son los hospitales regionales. Es evidente que de sustituir el situado fiscal por la cesión del 100% del IVA, los municipios deberían asumir plenamente los centros de atención del primer nivel. Podría pensarse en mecanismos de asociación de municipios para la administración de los hospitales regionales. De todas formas, es difícil pensar en una completa municipalización de los servicios de salud, por lo que cualquier decisión al respecto debe ser estudiada cuidadosamente.

De poco serviría el traslado del sector educación a los municipios, si a la vez no se hace una profunda reforma al estatuto docente y a los acuerdos con FECODE. La municipalización de la educación debe estimular un espíritu de competencia entre los municipios, en aras de lograr la mejor calidad posible en la educación. Para que la competencia sea posible, los municipios deben tener la flexibilidad administrativa necesaria para explorar procedimientos docentes, pagar mejor a los profesores cuyos resultados sean buenos y despedir a aquellos que estén en la situación contraria. Los constituyentes han decidido asumir causas difíciles, para responder a las expectativas del país nacional. El país nacional siente una gran inconformidad con respecto a FECODE. La municipalización de la educación de la educación debería necesariamente liberar a los municipios de las

ataduras convencionales vigentes, al menos para los maestros que se contraten con posterioridad a la municipalización.

LAS PROPUESTAS DEL GOBIERNO

Un revolucionario documento CONPES aprobado a comienzos de abril, coincide con los anteriores planteamientos referentes a la transferencia del 100% del IVA a los municipios, a cambio de la eliminación del situado fiscal y de que los municipios asuman responsabilidades en los campos de la salud y la educación. Para este efecto, con datos de 1991, se le transferirían a los municipios \$ 998 mil millones por concepto de IVA. El monto adicional de IVA que va a los municipios, proveniente del incremento en la tasa del IVA y del traslado a los municipios de los puntos porcentuales que anteriormente no se les canalizaba, se destinaría exclusivamente a los sectores salud y educación. Los cálculos de Planeación Nacional, indican que con esos recursos los municipios no solo podrían asumir la educación primaria, sino también la secundaria y la técnica.

Con relación a los aspectos laborales de la educación, el CONPES dice claramente que los gobiernos locales contratarán los maestros, fijarán la escala salarial y determinarán la promoción e ingreso de los nuevos docentes, para lo que será necesario reformar el Estatuto Docente.

El Gobierno va más lejos en su impulso a la descentralización. En lo que respecta a las carreteras, el CONPES define que los departamentos se encargarán de las carreteras secundarias, caminos vecinales y de penetración, lo que significa la desaparición del Fondo Nacional de Caminos Vecinales y

probablemente de parte de los distritos de carreteras. En cuanto al sector eléctrico, la distribución de energía eléctrica a nivel departamental y la interconexión para transmisión a nivel regional, estará a cargo de los departamentos, eliminando entidades como el ICEL ; los municipios tendrán a su cargo la distribución de electricidad a nivel local. El Gobierno Nacional definirá la ubicación de los centros de conmutación para las telecomunicaciones, que podrían incluso ser privados, a los que los municipios, a voluntad, podrán conectarse. TELECOM entregará a los municipios las empresas telefónicas locales que opera.

Curiosamente Planeación Nacional hace referencia en el documento CONPES a la necesidad de complementar el proceso de descentralización de recursos y funciones, con reformas al sistema electoral que permitan combatir el clientelismo político. Es así como hace énfasis en la importancia de mecanismos como el tarjetón, la financiación de las campañas electorales y las consultas populares al interior de los partidos para las elecciones locales. Planeación Nacional tiene claro que la descentralización en lugar de ser benéfica, puede ser perjudicial, si no son buenos los políticos que accedan a las instancias de poder regionales y locales.

A diferencia de la revolucionaria pero juiciosa propuesta del Gobierno, la de los constituyentes Rodado, Pérez y Herrán, distribuye muchos más recursos que responsabilidades. En lugar de incrementar el porcentaje de cesión del IVA del 50% al 100% a cambio de eliminar el situado fiscal, propone municipalizar el

situado fiscal, delegando a los municipios la educación primaria y secundaria y la salud básica. Pero además, incrementa del 50% al 85% la cesión del IVA, sin asignar a los municipios responsabilidades adicionales por cuenta de esta enorme cantidad de recursos. No se plantea tampoco como es que el Gobierno Nacional iría a sustituir tales recursos, o que entidades, o programas deberían eliminarse. Los constituyentes tampoco plantean, como si lo hace el Gobierno, la necesidad de reformar el Estatuto Docente, como una indispensable medida complementaria a la municipalización de la educación.

Con relación a las regalías que se paguen por concepto de la explotación de los recursos naturales no renovables, los constituyentes en cuestión, dos de los cuales son costeños, hacen una curiosa propuesta que más parece tener fines electorales a nivel regional, que objetivos de interés nacional. Dicen que los departamentos y municipios "en cuya jurisdicción se encuentren localizados puertos por donde se exporten dichos recursos tendrán igual derecho a una participación en las respectivas regalías", que aquellos en cuyo territorio se adelanten las explotaciones.

Con las regalías que no sean destinadas a entidades territoriales, "se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se distribuirán entre las distintas entidades regionales del país de conformidad con el número de personas con necesidades básicas insatisfechas". Tampoco en este caso explican como el Gobierno Nacional sustituiría los recursos que tan generosamente distribuyen los constituyentes.

EL PELIGROSO CRITERIO DE LA CALIDAD DE VIDA

Desde muchos frentes, se propone la utilización de criterios nuevos para la distribución de los recursos que se transfieren a las entidades territoriales. Actualmente los recursos del situado fiscal se distribuyen de la siguiente manera: 30 % por partes iguales entre los departamentos, intendencias y comisarias; y 70 % proporcionalmente a la población. El proyecto de reforma constitucional del Gobierno propone que 30% del situado fiscal se distribuya a los departamentos "en proporción inversa a los índices de la calidad de vida". El proyecto de Rodado, Pérez y Herrán, plantea "consagrar el principio general de que los recursos deben distribuirse sobre la base del concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas". Por varias razones, no es conveniente utilizar criterios diferentes a los de la división territorial y la población para esa repartición.

El primer problema es práctico. Una vez que se haga depender la magnitud de las transferencias a los municipios de la calidad de vida, será muy difícil realizar mediciones objetivas de dicho índice. Incluso será difícil en el futuro la realización de un buen censo, ahora que los ciudadanos de los municipios saben que recibirán más pesos por cada habitante adicional que hagan aparecer. No se deben agregar complicaciones adicionales a los criterios de repartición.

La segunda objeción tiene que ver con el desestímulo que la repartición de recursos de manera inversa al índice de calidad de vida puede representar para los buenos administradores públicos.

Ese reparto premiaría a los municipios mal administrados y castigaría a aquellos en que han hecho esfuerzos para resolver los problemas de la comunidad. Por ejemplo, premiaría a Barranquilla y castigaría a Medellín. Si el gobierno nacional desea hacer aportes a ciertos municipios con graves problemas, que los haga caso por caso. Sin institucionalizar un premio a la incapacidad de resolver los problemas del municipio.

Ya sea que se aumente o no la cesión del IVA al 100%, es indispensable eliminar los descuentos que hoy existen para los municipios de más de 100.000 habitantes. Según la ley actual 16,8 puntos porcentuales de la cesión del IVA distribuyen exclusivamente a los municipios menores de 100.000 habitantes. Y de los 28,5 puntos porcentuales que se reparten entre todos los municipios, se hacen descuentos del 50% a los municipios de más de 500.000 habitantes y del 20 % a los municipios con poblaciones entre los 100.000 y los 500.000 habitantes. Lo razonable es distribuir la totalidad de esa cesión de manera exclusivamente proporcional a la población.

Como en el caso de los demás impuestos, es en los municipios más grandes donde se recauda la mayor parte del IVA. Solo en Bogotá se recauda el 54% del IVA. Sin embargo Bogotá no recibe más que 2,75% del IVA. No se sugiere que reciba el 54% que recauda; apenas el 14% que equivale a la participación de su población en la del país. Otro tanto debe hacerse con los otros municipios de más de 100.000 habitantes que hay en Colombia.

Los problemas de los municipios poco poblados son relativamente sencillos de resolver. Primero porque crecen muy

poco y segundo porque el costo de resolverlos no es muy alto. Por ejemplo, el problema de acueducto y alcantarillado de un casco urbano de menos de 20.000 habitantes como lo son más del 90% de los cascos urbanos del país, se resuelve con menos de \$1.000 millones. En el futuro cercano, es previsible que se resuelvan los problemas básicos de los municipios poco poblados. En cambio las grandes ciudades enfrentarán problemas cada vez más difíciles de transporte, contaminación ambiental, vivienda, criminalidad y demás. Según el DANE en Bogotá hay más de 1 millón de pobres. La ciudad incrementa su población en 125.000 habitantes anuales, lo que equivale a 8 veces la población total de un municipio colombiano de 15.000 habitantes. En Japón, los Estados Unidos y Europa, el apoyo financiero del gobierno a las entidades territoriales se concentra en las grandes urbes, ya que las pequeñas ciudades no los necesitan.

Una medida decentralista que se discute actualmente es la elección de gobernadores. No sería congruente la posición del Gobierno que en un documento de política sobre decentralización propone delegar tantas funciones importantes a los departamentos, si no apoyara dicha elección. De hecho, el proyecto de reforma del Gobierno propone la elección de gobernadores. Otro argumento a favor de la elección de gobernadores, es que su designación ya es, y siempre ha sido, política. Cuando el Presidente escoge gobernadores, no escoge a los administradores más capaces de cada región, sino que toma una decisión política relacionada a los resultados electorales. Siendo así, parece más claro que el Gobernador sea elegido.

Dentro del marco de la Asamblea Constituyente se ha venido

hablando de dar soberanía fiscal a los municipios; no en el sentido en que a veces se entiende, de eliminar las transferencias a estos desde el sector central, sino en aquel de que puedan crear cualquier tipo de gravámen dentro de su circunscripción. Esto no es conveniente. Administraciones locales con una perspectiva cortoplacista, podrían fijar gravámenes excesivamente onerosos a empresas instaladas de tiempo atrás en el municipio, que no pueden ser trasladadas fácilmente. Esta amenaza contribuiría a empeorar el clima de inversión en el país. Es conveniente que se mantenga el principio de que las entidades territoriales solo pueden fijar los impuestos establecidos por la ley y en los términos en que esta los autorice.

Enrique Peñalosa Londoño

Abril 28, 1991.

PL

149

la Prensa La Opinión Martes 23 de Abril de 1991

PAGINA 7

Conveniencia del voto obligatorio

Enrique Peñalosa Londoño

El principal mandato del país a la Asamblea Constituyente es mejorar la democracia colombiana en aquellos aspectos que no habrían sido reformados en el Congreso. La ciudadanía percibe que el sistema electoral actual favorece a maquinarias políticas cuyos objetivos no solamente difieren de los suyos, sino que les son opuestos. Implantar el voto obligatorio sería una de las maneras de debilitar esas maquinarias y abrir caminos hacia una democracia más abierta, más representativa.

Para que a todos los niveles del Estado colombiano vaya gente más capaz y que las entidades funcionen con el máximo posible de empleados y con la máxima eficiencia, es indispensable que se elijan políticos diferentes. Lo que es muy difícil dentro del sistema actual; en el que un porcentaje demasiado alto de los votantes son, o están liderados por, personas que se benefician directa y personalmente del triunfo de la maquinaria a la que están afiliados. Contráctas a la caza de adjudicaciones, familias que aspiran a una beca, un empleo, un ascenso, a la instalación de la tubería de alcantarillado o a la pavimentación de su calle, o incluso al pago en efectivo por un número dado de votos. A estas personas no les importa que el político a quien apoyan sea estudioso, honesto, que asista o no a las sesiones de su cor-

poración.

En este escenario, no son muchas las probabilidades de éxito del político interesado en que los contratos se adjudiquen a las mejores propuestas; en que el gobierno trabaje los más capaces, independientemente de su filiación política; en que las entidades tengan el menor número posible de empleados; en mejorar la eficiencia de las entidades públicas, más que en intrigar para que se hagan obras no donde más se necesitan, sino donde se puedan cobrar en votos dichas intrigas; pocas son las posibilidades de supervivencia del político más preocupado por estudiar proyectos, fiscalizar al gobierno o hacer propuestas, que por repartir becas o conseguir puestos.

Sucede que demasiados de los ciudadanos que no necesitan ni puestos, ni becas, ni la instalación del alcantarillado frente a sus residencias, no votan. Y es precisamente el voto de estos ciudadanos, en su mayoría pertenecientes a la clase media, más educados, más independientes, aquel que podría liberar al país de las maquinarias políticas. Para que ellos voten, es que se requiere instituir la obligatoriedad del voto. Mientras sólo vote el 40% de quienes pueden hacerlo, las maquinarias tradicionales podrán imponer mayorías a través de la compra de votos y el clientelismo. Eso sería casi imposible si el voto fuera obligatorio y votara el 90% de los ciudadanos mayores de edad.

La Constitución que saldrá de la

Asamblea Constituyente establecerá numerosos derechos ciudadanos; bueno no es también, que instituya algunas obligaciones. Asumir esa mínima responsabilidad cívica de votar, debería ser una de ellas. La mayoría ciudadana piensa que es correcto obligar a los jóvenes a prestar servicio militar y exige que el ejército persiga a los criminales aun en las selvas más densas, así sea a costa de la vida de los jóvenes soldados. ¿Si hay quienes por obligación ciudadana arriesgan su vida por la democracia, no es el voto una contrapartida mínima del resto de la sociedad?

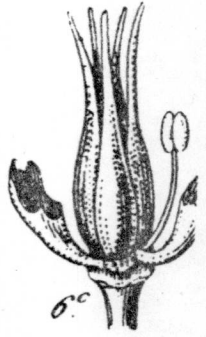
Hay quienes dicen que la abstención es una forma de protesta contra el sistema. Las encuestas sugieren que es más bien una forma de pereza, ya que los abstencionistas no demuestran tener ni valores, ni actitudes, ni mucho menos propuestas distintas de aquellas de los votantes. El sistema democrático colombiano ofrece un menú muy amplio, desde la extrema izquierda, hasta la extrema derecha, pasando por una gran diversidad de posiciones moderadas. Sin embargo, para quienes deseen manifestar su desacuerdo con todas las opciones políticas, el voto obligatorio ofrece la posibilidad del voto en blanco.

Otra objeción al voto obligatorio es la incultura política de los abstencionistas. Analizándolo con más cuidado, ese sería un argumento a favor de la obligatoriedad. Porque al verse obligados a votar, muy seguramente harían siquiera un pequeño esfuerzo de identificación

de las candidaturas que más coincidirían con su visión del mundo. Ese esfuerzo para escoger candidatos, sería un primer paso hacia la educación política, o la menos, hacia la toma de conciencia cívica.

Contrario a lo que podría temerse, la sanción al incumplimiento de la obligación de votar sería muy leve. Simplemente, quienes no tuvieran su certificado de votación, no podrían salir del país, ni firmar contratos de trabajo, de crédito, de compraventa, ni de ninguna otra índole, sin antes pasar por una oficina en la Alcaldía a firmar en algún libro. Así, los abstencionistas normalmente preferirían votar, a verse obligados al procedimiento de la firma.

El voto obligatorio no tiene necesariamente que ser materia constitucional; podría ser dispuesto por ley. Pero ese es uno de esos asuntos que jamás serían aprobados por el actual Congreso, interesado en mantener las cosas como están. Precisamente para instituir reformas como esa, orientadas a purificar y fortalecer la democracia pero imposibles de aprobar en el Congreso, es que los colombianos consideraron indispensable convocar una Asamblea Constituyente.



PL

150

BOGOTÁ EN LA CONSTITUYENTE

El constituyente Jaime Castro presentó a la Comisión II de la Asamblea Constituyente su propuesta de organización política y administrativa para la Bogotá del futuro. En ella recoge algunas iniciativas positivas que habían sido planteadas por personas como el Senador Ricaurte Losada, en el sentido de dividir a Bogotá en varias "ciudades" menores, con tanta autonomía como lo permita la racionalidad administrativa. Sin embargo es desafortunado que la propuesta despache con facilismo el gran problema de la metrópolis hacia el futuro, como es su inevitable integración urbana con los municipios circunvecinos. A este respecto simplemente dice que estos municipios podrán asociarse con el Distrito Capital conformando Areas Metropolitanas; o podrán incorporarse al Distrito Capital "si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación.."; pero también podrán volverse a separar en cualquier momento "cuando así lo decida la mayoría de ciudadanos en votación pública"! Así no sea una propuesta popular, lo lógico y conveniente es incorporar los municipios circunvecinos a la nueva Bogotá que conformará la Asamblea Constituyente, con la gran autonomía que tendrán los municipios interiores en que se dividiría la urbe.

En el año 2.040, 1 de cada 5 colombianos vivirá en Bogotá; 10 millones de los 54 millones de habitantes que tendrá el país

en ese momento . Todas las proyecciones serias coinciden en eso. La Bogotá de hoy, con 5 millones de habitantes y vivienda adecuada para solo 4 millones, ocupa 32000 hectáreas. Simplemente aplicando la regla del 3, podría sugerirse que la construcción de vivienda para 6 millones de personas que se debe llevar a cabo, implicará la ocupación de unas 45000 hectáreas adicionales. Hay quienes sueñan con densificar la ciudad, incrementando los 174 habitantes por hectárea actuales. No es fácil, sin deshumanizar el ambiente urbano. Además, algunas tendencias empujan hacia lo contrario, hacia una menor densidad: los hogares, que hoy son de 5 personas en promedio, serán de unas 3,5 en promedio hacia el año 2.040; los mayores niveles de vida llevarán a muchos a desear viviendas más amplias y zonas verdes más espaciosas; y también como resultado de los mayores niveles de desarrollo, las construcciones institucionales como son las oficinas, las fábricas, los almacenes o los centros de enseñanza, tienden a tener una participación porcentual mayor dentro de los metros cuadrados construidos.

BOGOTA CRECERA EN LOS MUNICIPIOS

Es mucho más importante para la calidad de vida en Colombia el que muchos millones de niños colombianos en el futuro crezcan en una ciudad amable, con andenes, avenidas y parques, sin edificios excesivamente altos, que el hecho de que se ocupen unos miles más o menos de hectáreas de la sabana, que salvo en el caso de la floricultura, generalmente no están muy bien aprovechadas agricolamente. Buena parte de las zonas donde crecerá Bogotá son zonas agricolamente mediocres, como es el caso de Soacha y

Tocancipá. De todas formas, aún si la ciudad llega a ocupar 80.000 hectáreas de la sabana, quedarían otras 493.000 hectáreas disponibles para usos agropecuarios. Para tener una idea de lo que esto significa, hoy la floricultura ocupa apenas 3500 hectáreas de sabana.

Aún suponiendo que se hicieran esfuerzos heroicos para densificar la ciudad, es inevitable que esta crezca unas 35.000 hectáreas adicionales. Lo que significa que los municipios de Soacha, Sibatè, Mosquera, Funza, Cota, Chia, Cajicá, Zipaquirá, Tocancipá, Sopò y La Calera, en diversos grados, harán parte del conglomerado urbano de 70.000 u 80.000 hectáreas que constituirá la Bogotá del año 2.040. Soacha ya hace parte del casco urbano de Bogotá; Chia y Cota harán parte de él en menos de 20 años; un túnel a la altura de la calle 100 pondría el valle de La Calera a menor distancia de la calle 72 con carrera 7, que barrios como los Cedritos (el Acueducto ya tiene más de 40 kilómetros de túneles de 3 metros de diámetro en esas montañas), pero aún sin túnel, el atractivo del embalse de San Rafael concentrará buena parte de la vivienda de clase media-alta que se construya en la urbe durante las próximas décadas, en La Calera; buena parte de la población de los demás municipios mencionados trabaja en Bogotá, estudia en Bogotá. La tasa de crecimiento demográfico por inmigración de estos municipios ya es la más alta del país y aumentará durante los próximos años. Los servicios de electricidad, acueducto, teléfono de esos municipios son prestados por las empresas de Bogotá y cuando no lo son aún, estos están siendo solicitados.

Es evidente que estos municipios tienen mucho más que ver con Bogotá que con el departamento de Cundinamarca. Sin embargo al constituyente Jaime Castro le pareció que estos municipios tenían más en común con Pulí o Puerto Salgar, en el valle del Magdalena, o con Paratebuena en la parte cundinamarquesa de los llanos orientales, que con Bogotá. Es así como no solamente no propone su integración a Bogotá con la categoría de ciudades o municipios interiores, sino que rompe el lazo que los unía a Bogotá como era la circunscripción electoral común para la elección de congresistas, diputados y eventualmente de Gobernador.

SEPARACION DE CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

No es conveniente que los congresistas de Bogotá sientan que no tienen responsabilidad alguna para con los municipios circunvecinos. De otra parte, a los habitantes de estos municipios los afectan mucho más directamente las decisiones que se tomen en la Alcaldía de Bogotá, que aquellas que se tomen en la Gobernación. Para ellos es más relevante la elección del Alcalde, que la del Gobernador. Es tan lógico, o ilógico el que Soacha elija Gobernador y diputados, como el que Bogotá lo haga. Está bien entonces que se separe la circunscripción electoral de Bogotá de la de Cundinamarca, siempre y cuando los municipios circunvecinos queden dentro de la circunscripción electoral de Bogotá.

En 1955, cuando se incorporaron a Bogotá los municipios de Usaquén, Fontibón, Usme, Bosa, Suba y Engativá, estos estaban tanto, o más aislados de Bogotá como los municipios circunvecinos hoy. Así a Jaime Castro le parezca que dicha anexión fué una

"brutal" "conquista territorial", cabe preguntarse que hubiera sido de la planeación y organización de Bogotá, si esta no se hubiera realizado. Es fácil de imaginar las dificultades para decidir el trazado de las grandes avenidas y líneas troncales de conducción de acueducto o electricidad; para financiar su construcción; para localizar un lugar para la disposición de la basura, el aeropuerto, los cementerios, o los grandes parques.

Lo más fácil es proponer algo simpático, así no sea práctico. Lo responsable es defender el esquema organizacional más racional, así no sea de inmediata y universal aceptación. Proponer que los municipios circunvecinos pueden entrar a hacer parte de Bogotá o separarse cuando así lo quieran, ignorando desde los problemas de circunscripción electoral, hasta los asuntos financieros relacionados a la infraestructura de vías y servicios públicos, no es una solución seria. La propuesta de división interna de Bogotá en municipios interiores, daría a los municipios que ahora entran a formar parte de Bogotá, una autonomía política que no tuvieron aquellos anexados en 1955. El que su localidad haga parte de Bogotá, daría a los habitantes de los municipios circunvecinos la posibilidad de participar en las decisiones que más les interesan. Eligirían al Alcalde Mayor y a los concejales del Gran Concejo de la ciudad, encargados de asuntos que según Castro incluirían la "planeación y programación del desarrollo, plan vial, uso de suelos, poder de policía, transporte, prestación de algunos servicios domiciliarios y sociales, etc".

Eligirían además al Alcalde y concejales de su municipio

interior. La reunión de alcaldes de los municipios interiores "elige un representante suyo en cada una de las juntas directivas de las empresas distritales de servicios públicos". Los presidentes de los concejos de los municipios interiores hacen además parte del Gran Concejo Distrital, "con derecho a voz y voto". Como municipios interiores los ahora municipios circunvecinos se beneficiarían además de la repartición generosa de "un porcentaje mínimo del presupuesto distrital que el Gran Concejo debe distribuir " a los municipios interiores.

La debilidad que presenta el esquema de municipios interiores de Jaime Castro, radica en que no plantea que algunos de los recursos fiscales generados en estas localidades, se queden allí. Esto sería ~~un estímulo~~ conveniente para estimular el pago de impuestos y prácticamente necesario para que ~~los~~ ^{anteriores} municipios adquieran la entidad no solo política, sino emocional que requieren.

Tiene mucho de positivo la propuesta de creación de un Distrito Capital de Jaime Castro. Sin embargo, la racionalización del crecimiento de la principal concentración poblacional que tiene y tendrá Colombia, exige que al separar a Bogotá y Cundinamarca como plantea Castro, los municipios aledaños a Bogotá, entren a hacer parte de esta y no de Cundinamarca, ya que tienen todos sus problemas y posibilidades vinculados a la urbe, mucho más que a Cundinamarca.

Enrique Peñalosa Londoño

Día por día y cada vez mayor número de personas se preguntan si el actual Director del Instituto Caro y Cuervo posee los títulos legales e idoneidad para desempeñar esa "empinada" posición. Tales son los interrogantes que con mayor frecuencia y para mal del Instituto se oyen en voz baja, en los círculos sociales, culturales, universitarios en general y hasta diplomáticos. Si posee títulos otorgados por Los Andes? Son efectivos sus estudios de postgrado? Podría presentar certificados auténticos de sus pretendidos estudios en Italia, España, Francia, que aclaren las dudas?

Quienes de años atrás lo conocen, callan y sonríen socarronamente, cuando se comentan sus dudosas actividades en Europa, pues se entiende, que para desempeñar en Colombia una profesión académica, los títulos legales son indispensables. Inquieta también el que no se conozcan sus estudios, sus obras, sus artículos. ¿no son diafanos, por menos conocidos, los "méritos literarios y lingüísticos" que lo ungieron inesperadamente, como miembro de la Academia Colombiana de la Lengua. Tal acervo de desconocidos estudios científicos, investigaciones y tratados sistemáticos, todo ese patrimonio ausente, dónde se ha publicado? No merece, acaso, el auditorio que es el Instituto y el país cultural conocer tan desconocida e inédita "producción"?

En la historia del Instituto, los directivos han ofrecido limpidez de títulos, merecimientos y obras. La diafanidad de la persona y la obra de Rivas, Torres, Flórez, Martínez y Valderrama es senda reverente para que, continuada, se perpetúe el nombre de la institución, cimiento de la confianza que merece.

La voracidad irrespetuosa birló a Carlos Valderrama Andrade, varón justo, prudente y docto, el título de Director que, como subdirector que ha sido del Instituto, le correspondía. Con ese asalto se irrespetó, además, a personas poseedoras de méritos académicos, décadas de trabajo institucional, obras, distinciones y viajes culturales, no burocráticos, entre ellos un Montes, un Páez, un Monseñor Romero, una Cecilia Hernández, un Porras, una Yenny Figueroa, un Calderón, un Bohórquez, María Luisa, Chamucero, que nunca han estado tras los ascensos mágicos.

En momentos en que Rivas, prudente, respetuoso, desinformado e inconsulto, observa con dolor la propia obra que se agrieta, marionetas irreverentes danzan sobre el legado de Torres Quintero. Cunde la especialización en organizar parrandas, contar chistes, fomentar borracheras y administrar tabernas. Los científicos del Instituto, entre tanto, están acéfalos y atónitos.

Agréganse a lo anterior las siguientes prácticas, características del actual Director: el pisoteo de los derechos de los empleados (desafiliación de Colsubsidio y afiliación a un Compensar desfavorable, desoyendo la opinión previa de los beneficiarios); la degradación de personas y valores (persecución a Alcira Valencia, el indignante trato para investigadores como Sánchez Arévalo, Romero, Carolina, Juan Gómez, Victoria, Chamucero, Luque, Reyes, etc); el irrespeto a citaciones de trabajo que envejecen sin cumplirse, a título de burla; las ofensas y humillaciones con vocablos soeces y amenazas de destitución y de puntapiés hasta para las personas de la servidumbre, en sus aciagos momentos de insolencia y paranoia etílica. A qué extremos vergonzosos llegó la Dirección de esta entidad! La discriminación para quienes no comparten sus equívocos administrativos o sus bufonadas personales, la red de espías y mediocres manipulados al servicio de las consejas, plato institucional del día; la conversión de la imprenta, de escala científica en escalera de ambiciones personalistas, cuna ahora de ediciones de exiguo valor, sobre temas intrascendentes, de personas ajenas al interés de la cultura no comprometida; la penumbra legal en que se encuentra el Seminario Andrés Bello... las salidas en falso sobre que "Aquí no practicamos la democracia" (saludo de recepción para alumnos del Seminario en 1989), todo lo cual ha reconfirmado en la práctica, indudablemente, con una serie de desafueros (que aquí no concluyen), en lo académico, lo laboral y lo administrativo que ya tienen postrada la entidad.

No queda otra salida, el Instituto debe volver a viejas manos, llenas de sapiencia y acierto. Basta ya de quien ha acampado bajo la gloria ajena, utilizando la soberbia como etiqueta espuria de una flaca capacidad y popularidad esquiva.

(continuará)

P
158

**INTERVENCION DEL CONSTITUYENTE OTTY PATIÑO HORMAZA, MIEMBRO DE LA
ALIANZA M-19, ANTE LA COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL.**

Estando todavía en las montañas y cuando parecía que el país había atravesado el punto de no retorno de la guerra, Carlos Pizarro nos confesaba su convencimiento de que la dinámica de la violencia inhabilitaba los actos de fuerza como factor de presión para buscar un interlocutor. "Nada de lo que hagamos con las armas -decía- allanará un entendimiento". Para concluir: "Lo que este país necesita es un momento de democracia".

Hoy estamos convencidos de que esta Asamblea Nacional Constituyente es eso: Un momento de democracia con poder. Por ello estoy aquí, para ratificar que somos una opción de paz, en momentos en que el país reclama soluciones radicales contra la guerra.

Como miembros de la Asamblea, nuestra principal preocupación debe ser cómo hacer de la Constituyente una respuesta a la crisis del Estado y un camino hacia la concordia nacional. Como miembros de esta Comisión el interrogante gira alrededor del papel de los derechos, garantías y deberes fundamentales en la solución de la crisis; cuáles son los derechos que deben consagrarse en la Constitución y hasta dónde deben desarrollarse en la Carta.

Para resolver la primera de estas inquietudes, permítanme las

siguientes consideraciones:

Soy un convencido de que Colombia vive un momento revolucionario. Antes identificábamos la revolución con la insurrección y a ésta con la revuelta anárquica, cuya finalidad suprema era el arrasamiento del sistema. Ahora nos damos cuenta de que existe una insurgencia pacífica cuyo método y finalidad es la concertación. Antes las revoluciones terminaban en una Constitución -la de los vencedores- para institucionalizar a esa revolución. Hoy empezamos por el contrario: Se trata de que la Constitución le dé carta de ciudadanía al cambio. Antes las revoluciones exigían la destrucción del viejo Estado. Hoy miramos un Estado descompuesto en parcelas de poder, ausente en muchas de sus obligaciones, un Estado ingobernable. Por ello, hoy lo revolucionario es la reconstrucción del Estado. En fin, hoy la barbarie consiste en defender el estado actual de cosas y lo civilizado es propugnar por su transformación.

A los Constituyentes nos correspondió la difícil responsabilidad de establecer las reglas de juego para una vida civilizada. Esta particular característica, nos da la condición irrevocable de revolucionarios, sin consideración alguna de cuáles sean nuestras posiciones ideológicas, ni de nuestras militancias partidistas, ni nuestras condiciones sociales, ni nuestras creencias, ni nuestros

intereses particulares. Somos revolucionarios porque tenemos el mandato popular de hacer el gran cambio que nos conduzca a la paz, amplíe la democracia y abra caminos de justicia y bienestar general. Y somos revolucionarios porque somos protagonistas de otro gran cambio: El hacer posible que la transformación en esta ocasión no tenga como principal método la confrontación sino la concertación. El momento no admite la confrontación de tesis antagónicas sino un gran acuerdo entre diversas síntesis.

Tenemos un magnífico punto de partida en el seno de esta Comisión Primera, y es el consenso de que las garantías a los derechos y deberes deben ser el pilar de este título porque, indudablemente, estableciendo un régimen de garantías claro, categórico, podremos asegurar el respeto a los derechos y el cumplimiento de los deberes. En este orden de ideas, considero que la primera garantía debe estar dirigida al desarrollo y a la consolidación de la paz, para lo cual hay que garantizar también la ampliación de la democracia.

La paz así concebida se constituye a su vez en la gran garantía de los derechos, porque la guerra en su espiral ascendente devora los derechos, deforma el espíritu de la confrontación de las ideas -tan necesaria en la vida democrática- convirtiendo la diversidad en comburente de la violencia, agotando el oxígeno de las ideas y de

las soluciones concertadas. Por eso considero que la paz no puede tener la categoría de un derecho más, ni siquiera en su condición de fundamental. La paz debe concebirse como la razón misma de esta Asamblea y como el fin supremo del nuevo Estado, sin olvidar que no podrá haber paz mientras no haya Estado.

En Colombia existe una formulación mediante la cual se le da al papel de los derechos tan sólo un papel defensivo frente a los posibles abusos del Estado. Pero si de lo que se trata hoy es el de desarrollar con más vigor la sociedad civil y reconstruir el Estado, los derechos no pueden ser planteados en términos unilaterales, desde la perspectiva de uno de los lados de las múltiples confrontaciones que padecemos. Cualquier derecho o reforma que establezcamos no puede ser para proteger un bando ni para atacar a otro, sino para instrumentar los mecanismos del Estado en el cumplimiento de su misión suprema de garantizar la paz, y para facilitarle a la sociedad su papel protagónico en este propósito. La misión revolucionaria del Constituyente es la de interpretar y asumir los intereses del conjunto de la nación y no de ser la de un simple vocero de sus partes.

La guerra en Colombia siempre ha tenido garantías. El artículo 121 de la Constitución, como lo dijera el doctor Vasquez Carrizosa,

consagró la guerra como un derecho, y al usar el estado de excepción como un estado permanente, dejó sin vigencia la normalidad, ilegitimando la Constitución y potenciando las facultades del ejecutivo en detrimento del legislativo y judicial. Rota la armonía entre los poderes, se deprimió la justicia y la política perdió peso cuando el congreso dejó de ser el gran legislador.

Pero el mayor fracaso que se desprende de haber institucionalizado el 121 está en que no se ganó la guerra y no se impuso la paz; en cambio, se generalizó la violencia. Por eso el narcotráfico, que también existe en otros países, generó aquí niveles de violencia que no encuentran cabida en otra sociedad, por parecida que sea. De problema policial pasó a convertirse en problema de Estado.

Tenemos mecanismos para hacer la guerra pero no para hacer la paz. Carecemos de garantías para volver a la normalidad. El 121 es un vehículo sin reversa. No tiene las palancas para asegurar que las condiciones sociales y económicas que forzaron la instalación del estado de sitio cambien con el simple establecimiento de esas normas de excepción. Por ello, la paz ha sido hasta el momento un esfuerzo solitario con una gran fragilidad jurídica y con instrumentos tan precarios como la Consejería para la Paz.

La segunda garantía para hacer efectivo los derechos y los deberes es la reglamentación. No hemos tenido en Colombia una cultura de oportunidades sino una cultura de exclusivismos. Los derechos fundamentales son derechos naturales en sociedades básicamente igualitarias. Nuestra formación social ha estado signada por la desigualdad. Por ello no nos basta hacer un enunciado de derechos. Nos corresponde avanzar tanto como podamos en su normatización y en la explicación de los criterios que los sustentan.

La discusión que se ha presentado sobre la enumeración y extensión de los derechos, y sobre la posibilidad de que en la Constitución se consagre un listado detallado de los mismos, merece algunas precisiones.

En aquellos países en cuyas Constituciones se consagra una enumeración general de libertades básicas, como sucede en los Estados Unidos y en la Gran Bretaña, esta lógica tuvo un fundamento claro: Se trataba de sociedades construídas sobre principios liberales arraigados. Por decirlo de alguna manera, son sociedades en las cuales la mayoría de los derechos no se enuncian porque formaban parte del estado natural de los ciudadanos y el pacto social implícitamente los incluía, además porque el entorno de su desarrollo histórico facilitó su realización.

En nuestro medio, por el contrario, no es posible aproximarnos con una lógica similar, pues aquí no hemos tenido las condiciones que facilitarían este tipo de enumeraciones genéricas. En materia de derechos casi todo está por hacer. Precisamente por ello debemos crear un marco normativo adecuado para lograr la paz, que genere obligaciones para el Estado y los ciudadanos en función de su observancia y respeto.

Entre los derechos que deberíamos consagrar en forma explícita en la nueva Constitución están los siguientes:

- El derecho a la vida y a la dignidad humana.
- Los derechos de la niñez y la educación.
- Los derechos políticos.
- Las garantías procesales.
- Los derechos ecológicos, concebidos como una declaración de paz a la naturaleza.
- El derecho a la propiedad, entendido no sólo como la protección a los que gozan de la misma sino también como la garantía de apoyo institucional a los que no la tienen y por consiguiente aspiran a ella.
- El derecho a la información, con la mención de los derechos y deberes de los medios de comunicación que deberán garantizar una

información transparente, oportuna y pluralista a la comunidad.

La tercera garantía de realización de los derechos está en sus mecanismos de protección. Entre ellos podemos destacar, como se consagra en el proyecto presentado por nuestra lista, los siguientes:

- El establecimiento del derecho o recurso de amparo, que faculte a las personas para solicitar ante los jueces en forma sumaria y preferencial el reestablecimiento o protección inmediata de sus derechos constitucionales. Este derecho debe ser reglamentado en forma explícita por una ley posterior.
- El origen popular del Procurador General de la nación designado por voto secreto de todos los ciudadanos, y la creación del defensor del pueblo que tendrá a su cargo la defensa y protección de los derechos humanos y las garantías fundamentales.
- La regulación de los estados de excepción, en la cual se deje a salvo la vigencia y respeto de los derechos humanos por parte del Estado y los particulares.
- La intervención o participación de la comunidad en la administración de justicia que deberá ser reglamentada por la ley.

Este conjunto de medidas protectoras hará más fácil el respeto y aplicación de los derechos y garantías fundamentales.

Finalmente, haciendo una referencia particular quiero manifestar que, al igual que el país, las Fuerzas Armadas necesitan un momento de democracia.

Los cambios ocurridos en el mundo y los que están ocurriendo en Colombia ameritan ajustes en la doctrina y estructuración de las armas de la República.

Partimos, claro, de que uno de los prerequisites para la consolidación de la paz es el monopolio de las armas por parte del Estado.

Partimos también de que solamente con el concurso de las propias instituciones armadas podremos actualizar las normas vigentes.

Por ello, propongo la creación de una comisión accidental que elabore un artículo transitorio en donde se faculte por una sola vez y con un tiempo prudencial a los altos mandos de las Fuerzas Armadas para ejercer el carácter deliberatorio de que hoy carecen, con la exclusiva finalidad de elaborar y proponer al órgano legislativo las

actualizaciones al título 16 de la actual Constitución.

Señores Constituyentes:

Hagamos entre todos que este momento de democracia sea el punto de partida para una Colombia nueva y coloquemos en el punto de no retorno la paz que estamos construyendo.

Muchas gracias

PROYECTO

168

**INFORME DE LA SUBCOMISION CUARTA
COMISION PRIMERA**

PARTIDOS, SISTEMA ELECTORAL Y ESTATUTO DE LA OPOSICION

PONENTES:

**HORACIO SERPA URIBE
AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO
OTTY PATIÑO**

Señor Presidente
y demás miembros de la
COMISION PRIMERA
ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUCIONAL

La crisis de la legitimidad de nuestras instituciones políticas, la escasa y en ocasiones nula participación ciudadana y las deficiencias de sistema representativo imponen la institucionalización de los partidos y movimientos políticos, el cambio del régimen electoral y la consagración de los derechos de la oposición a nivel constitucional.

Cumplimos con el cometido de rendir informe sobre los proyectos de Acto Reformatorio de la Constitución Nacional sometidos al estudio de la Subcomisión cuarta por la Comisión Primera de la Asamblea Constitucional sobre los temas de los partidos políticos, sistema electoral y el estatuto de la oposición. En cumplimiento de los artículos 30 y 33 del Reglamento, después de analizar detenidamente todas las propuestas sobre los temas referidos presentadas por los H. Delegatarios en 32 proyectos (ver anexo No.1) así como las conclusiones y propuestas de las mesas de trabajo y las comisiones Preparatorias de la Asamblea, presentamos a su consideración un proyecto de articulado sobre cada tema en el cual se reúne el consenso de la subcomisión. Los

textos en corchetes reflejan "el acuerdo sobre el desacuerdo" al que se llegó en algunos puntos, la mayoría de los cuales se ventilan en otras comisiones. Para ilustración de los miembros de la Comisión, en el anexo No.2 encontrarán los cuadros comparativos de las propuestas analizadas.

La propuesta que se presenta a consideración de los señores miembros de la Comisión Primera, se sintetiza en los siguientes puntos:

- Reconocimiento constitucional de los partidos y movimientos políticos.
- Rama Electoral independiente y autónoma.
- Establecimiento de la tarjeta electoral en todos los comicios.
- * - Una propuesta de mayoría más no de consenso sobre la consagración del voto obligatorio.
- Inhabilidades para los candidatos a cargos de elección popular.
- Elevación a la categoría constitucional del derecho de oposición política y de sus garantías.

En seguida presentamos las consideraciones que las motivan.

PARTIDOS POLITICOS

El hilo conductor de la nueva Carta Fundamental es sin duda el de la democracia participativa dentro de los cauces de un amplio pluralismo, tal como lo enuncia el mandato que recibimos en las urnas el pasado 9 de diciembre. Elemento esencial para la realización de dichos conceptos son los partidos y movimientos políticos que además de expresar el pluralismo ideológico, son instrumentos para la formación y la manifestación de la voluntad popular como acertadamente lo expresan los delegatarios Vasquez Carrizosa y Aida Abella (Proyecto No.113, artículo No.129). La gran mayoría de proyectos que tratan el tema coinciden en la necesidad de institucionalizarlos en función de principios de organización democrática y de respeto a la Constitución y

las leyes, sin que estos parámetros rectores puedan interpretarse como limitaciones a la libertad que tiene todo nacional (esta acepción incluye a los jóvenes menores de 18 años) para concurrir a la organización de partidos y movimientos y para afiliarse o retirarse de ellos. La propuesta que traemos por lo tanto, sin entrar a definir que es un partido o que es un movimiento, para evitar dar pié a restricciones posteriores de la más absoluta libertad para conformarlos, da la directriz a la ley para exigir que unos y otros deban "ceñir su actividad a estatutos que garanticen el respeto a la Constitución y la ley y la participación democrática de sus adherentes en su vida orgánica y política y en la escogencia de sus dirigentes y candidatos".

Se diferencian sin embargo los partidos de los movimientos insinuando para los primeros un mayor grado de institucionalización y permanencia que los hace acreedores por una parte a postular candidatos sin acreditar requisitos adicionales como podrían ser un número determinado de firmas, etc., y por la otra, a recibir financiación del Estado para su funcionamiento. Los movimientos desde luego también podrán postular candidatos, pero sometiéndose a las condiciones que para los efectos establezca la ley, con miras a garantizar la seriedad de la intención de los mismos. No se quiso sin embargo limitar el derecho que le asiste a los ciudadanos de postular candidatos, razón por la cual grupos significativos de aquellos pueden también postularlos, pero cumpliendo con esas condiciones de seriedad. Todos los candidatos, movimientos y partidos tendrán acceso a la financiación estatal de las campañas y a los medios de comunicación del Estado siempre que obtengan el porcentaje de votación que establecerá la ley. Este límite se propone con el ánimo de imprimirle responsabilidad a las nuevas obligaciones que se imponen para el Estado, pero sin cercenar los principios de igualdad que garanticen a toda corriente de opinión la posibilidad no sólo de expresarse, sino también de convertirse en opción de poder.

Este debe ser el o uno de los parámetros más importantes

Ay se debería explicitar además lo que, entre otros, propone Carrillo: "siempre y cuando estas actividades no sean un obstáculo para el adecuado desempeño de las funciones propias de su cargo"

En cuanto a la participación en la política de los empleados públicos, proponemos mantener la prohibición actual solamente para aquellos que detentan jurisdicción y mando o cargos de dirección administrativa. De esta manera, y desde luego dentro de la aplicación de la carrera administrativa en todos los niveles de la administración, los empleados subalternos podrán ejercer todos sus derechos políticos sin

que se vea involucrada la imparcialidad que debe reinar en esta materia por parte de la administración pública cuyos poderes ejercen funcionarios de rango superior.

Se proponen, igualmente, unas directrices a la ley para garantizar la transparencia del manejo y proveniencia de los dineros utilizados para financiar actividades políticas exigiendo la rendición pública de cuentas, autorizando al legislador para imponer límites a los gastos en las campañas electorales y a las contribuciones de cada fuente y prohibiendo a quienes desempeñen funciones públicas hacer donaciones a partidos, movimientos y candidatos distintas a las que autorice la ley, como por ejemplo las cuotas que en condiciones de igualdad deban aportar los miembros de la respectiva organización política.

Finalmente, todo partido y movimiento político merece la especial protección del Estado, pues así se protege la democracia participativa. Por ello consideramos esencial que sus sedes y bienes no puedan ser intervenidos sino conforme a mandato judicial escrito, así se halle el país bajo el régimen de excepción.

RAMA ELECTORAL

Es de la esencia del Estado de Derecho el que exista una función electoral. Primera función del Estado democrático, puesto que sin ella no habría legitimidad para el ejercicio de las otras ramas del poder: antes de expedir la ley, de ejecutarla, de reglamentarla o de aplicarla en casos concretos, debe determinarse quienes han de cumplir con cada una de esas funciones.

Un tanto retórico

Dentro del marco constitucional, la función electoral se mueve por sí misma. Sus titulares, los ciudadanos acuden a ejercerla de acuerdo a las normas que consagre la Constitución y atendiendo el llamado de los funcionarios electorales, procederán periódicamente a renovar los cuadros del Estado.

?

a su representantes

La función electoral tiene entidad propia: se refiere a la estructuración del Gobierno de las corporaciones públicas y como tal exige contar con unos órganos especializados, encargados de regularla, organizarla y controlarla. Por su

naturaleza es distinta de las demás funciones del Estado: el acto electoral no es la aplicación de la ley, ni su creación. Su ejercicio confiere legitimidad en sus orígenes a los órganos del Estado, dotándolos de certeza y seguridad en las decisiones al conferirles poder público. En él se asienta la legitimidad del poder, la estabilidad de las autoridades y la convivencia pacífica.

Actualmente, el conjunto normativo de las leyes 58 y 96 de 1.985, complementado por las normas pertinentes contenidas en los Códigos Contencioso Administrativo y Penal, regula lo concerniente al proceso electoral. Allí se preve la existencia de autoridades especializadas en el manejo electoral: Consejo Nacional Electoral, Registrador Nacional del Estado Civil, Delegados y Registradores Distritales, Municipales y auxiliares, las cuales de suyo, no pertenecen a ninguna de las ramas del poder consagradas en la Constitución.

Por lo expuesto y habiendo encontrado en la mayor parte de los proyectos realizados consenso en el tema, proponemos que esa estructura electoral se dote de la independencia y autonomía necesarias para asegurar la imparcialidad y el libre ejercicio del sufragio, elevándola a la categoría de Rama u Órgano del Poder Público.

Cabe destacar en nuestra propuesta la competencia judicial y la iniciativa legislativa que en materia electoral se otorga al Consejo Nacional Electoral, la vigilancia del cumplimiento de las funciones de los partidos y movimientos políticos.

VOTO OBLIGATORIO

En este tema existe desacuerdo entre los miembros de la Subcomisión. Los delegatarios Serpa Uribe y Ramírez Ocampo proponen la consagración del sufragio obligatorio como el instrumento más idóneo para contribuir a la eliminación de las prácticas electorales que vician la pureza del voto.

Para sus proponentes, es urgente que el ciudadano participe y se comprometa en el proceso de escogencia de sus gobernantes. Con unos órganos independientes y competentes para garantizar la imparcialidad del proceso y un voto que aunque obligatorio no coarte la libre expresión de voluntad del elector, se devolverá la confianza perdida por éste en el proceso y se garantizará una legitimidad apoyada en la

Acaso puede ser el voto obligatorio en Colombia fuente o impulso a la participación?

decisión de la verdadera mayoría.

El delegatario Otty Patiño en este punto, insiste en el mantenimiento del sufragio como función constitucional de libre ejercicio por parte del ciudadano. Para él, lo que debe establecerse son los mecanismos que estimulen al voto respetando la decisión de abstención que puede tomar el elector en un momento dado. Los vicios electorales se acabarán con el uso de la tarjeta electoral tal y como lo propone entre otros, el proyecto de la AD-M19.

INHABILIDADES

La subcomisión estuvo de acuerdo en que es necesario cortar de una vez por todas con el tráfico de influencias que surge con el actual sistema, suprimiendo las suplencias, prohibiendo las postulaciones para varios cargos y ampliando las inhabilidades por parentesco.

ESTATUTO DE LA OPOSICION

Con la institucionalización de los partidos políticos y el establecimiento de una serie de garantías y derechos para su existencia y funcionamiento, se hace necesario, igualmente, consagrar en la nueva Constitución, un Estatuto de la Oposición que permita el ejercicio de la función crítica de los gobiernos, por las agrupaciones que no participan de los mismos.

El establecimiento de un sistema político abierto a la competencia interpartidista implica el reconocimiento de las garantías necesarias para la formación de alternativas de cambio de las opciones desarrolladas por los partidos de gobierno.

Tales garantías abarcan diversos aspectos entre los que se destacan el acceso a la información oficial para el ejercicio de la función crítica, la consagración del derecho de réplica y la participación directa en asuntos de especial interés nacional.

La Constitución vigente no regula en forma sistemática esta materia. Hasta cierto punto, esa ausencia era explicable

bajo el régimen del Frente Nacional en el cual los partidos Liberal y Conservador desarrollaron su actividad bajo los parámetros de la alternación.

El intento por instaurar -

La *instauración?* del sistema Gobierno-Partidos de Oposición en la administración del Presidente Barco, ha emanado una reconsideración sobre la necesidad de incluir en la nueva Constitución un Estatuto de garantías para el ejercicio de la Oposición.

Para evitar un excesivo reglamentarismo constitucional, en la propuesta se delega en el legislador la expedición del Estatuto, estableciendo al mismo tiempo, unos principios a los cuales debe sujetarse la ley. Estos principios pueden sintetizarse en los siguientes términos:

- Las garantías para el ejercicio de la oposición se refieren a las agrupaciones, partidos y movimientos políticos que no formen parte del gobierno.

- El ejercicio de la oposición tiene como finalidad el fortalecimiento del sistema democrático, mediante la función crítica y la formación de nuevas alternativas de cambio gubernamental.

- Las garantías de la oposición contemplan varios aspectos:

a- El acceso a los medios de comunicación ^(o) social del Estado, proporcional a la representación obtenida en elecciones para el órgano legislativo;

b- El acceso a la información oficial salvo las restricciones que establezca la ley;

c- El derecho de réplica en relación a las informaciones inexactas e injuriosas en forma equivalente a cuando se produjeron las mismas;

d- La igualdad de oportunidades para los miembros de todas las agrupaciones para el acceso a los cargos públicos, y

e- El derecho a participar en asuntos electorales y en la política exterior del país, manteniendo un sano criterio de consenso nacional en estos temas que son de especial importancia para el funcionamiento de la democracia, así

*La instauración
de la carrera
administrativa
obvia esto.*

como para la consolidación de un espíritu nacional en los temas decisivos de la política exterior de nuestro país.

Así mismo, se consideró que dentro de este tema deben incluirse algunas precisiones en relación con los órganos de Control de la función ejecutiva, especialmente, la Procuraduría General de la Nación.

La subcomisión no encontró consenso puesto que mientras para algunos (Partido Social Conservador), cargos como el de Procurador y el de Contralor deben estar en manos de partidos o grupos políticos diferente al del Presidente de la República, para otros, el carácter independiente de funcionarios como el Procurador, están asegurados por el sistema de escogencia (elegido en votación popular).-

En la mayoría de los proyectos presentados por los distintos delegatarios, relativos a esta materia, se observa un gran consenso en los aspectos anteriormente descritos. Tales los casos de las iniciativas del gobierno nacional, el Partido Social Conservador, Horacio Serpa-Guillermo Perry, Jaime Arias López, Guillermo Plazas Alcid, Antonio Galán Sarmiento, José Matías Ortiz, la Alianza Democrática M-19 y la Cámara de Representantes. Igual sucede con las propuestas presentadas por los colombianos en las mesas de trabajo y en las comisiones preparatorias constituidas en el proceso preconstituyente.

De los Honorables Constituyentes,

Atentamente,

HORACIO SERPA URIBE

AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO

OTTY PATIÑO

ANEXO No.1

PROYECTOS ANALIZADOS

<u>Número</u>	<u>Autor</u>
13	MARIA TERESA GARCES
19	AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO Y OTROS
39	ALBERTO ZALAMEA COSTA
49	ANTONIO GALAN SARMIENTO
50	ANTONIO NAVARRO WOLFF Y OTROS
53	MIGUEL SANTAMARIA DAVILA
54	CARLOS HOLMES TRUJILLÓ
57	GUILLERMO PLAZAS ALCID
58	CONSEJO DE ESTADO
65	RODRIGO LLOREDA CAICEDO
67	MISAEEL PASTRANA B. Y OTROS
68	ARMANDO HOLGUIN
73	JAIME ARIAS LOPEZ
74	JAIME ARIAS LOPEZ
83	LORENZO MUELAS HURTADO
85	HORACIO SERPA, PERRY Y VERANO
88	HORACIO SERPA, PERRY Y VERANO
89	HORACIO SERPA, PERRY Y VERANO
93	ARTURO MEJIA BORDA
97	CAMARA DE REPRESENTANTES
100	CARLOS LEMOS SIMONDS
103	GUSTAVO ZAFRA ROLDAN
107	ANTONIO NAVARRO WOLFF
108	IGNACIO MOLINA GIRALDO
113	ALFREDO VASQUEZ Y AIDA ABELLA
114	JAIME FAJARDO Y DARIO MEJIA
123	JOSE MATIAS ORTIZ
124	HERNANDO HERRERA VERGARA
125	FERNANDO CARRILLO
126	ANTONIO GALAN SARMIENTO
128	IVAN MARULANDA
130	EDUARDO ESPINOSA FACIO-LINCE