

HT

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

SECRETARIA GENERAL

TRAMITE DE PROYECTOS

FECHA: Mayo 8/91

No. 54 (Cincuenta y Cuatro)

AUTOR Carlos Holms Trujillo

TITULO PROYECTO Acto Reformatorio Const. Politica de Col.

FECHA DE PRESENTACION Mayo 7/91

FECHA DE ENVIO A COMISION \_\_\_\_\_

FECHA DE PUBLICACION \_\_\_\_\_

PONENTE COMISION \_\_\_\_\_

FECHA APROBACION COMISION \_\_\_\_\_

FECHA PRESENTACION EN PLENARIA \_\_\_\_\_

PONENTE EN PLENARIA \_\_\_\_\_

PUBLICACION INFORME \_\_\_\_\_

APROBACION PLENARIA \_\_\_\_\_

PUBLICACION \_\_\_\_\_

ENVIO A RELATORIA \_\_\_\_\_

SECRETARIO GENERAL

17

*Comisiones I y III*  
*Asamblea Constitucional*

Bogotá D.E., Marzo 8 de 1.991

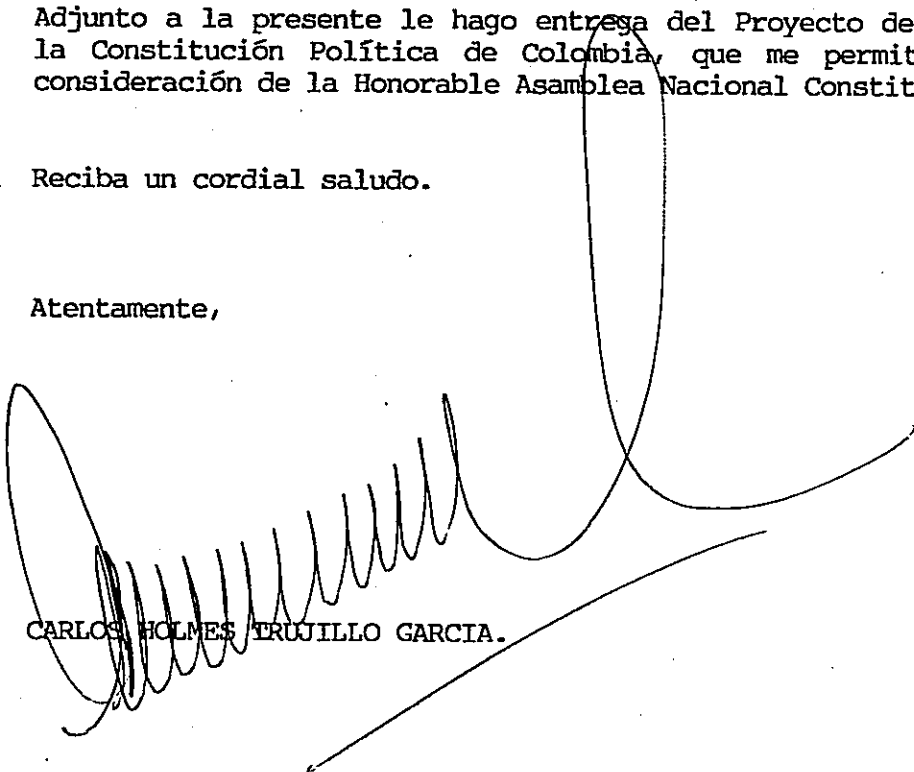
Doctor  
JACOBO PEREZ ESCOBAR  
Secretario General  
Asamblea Nacional Constituyente  
Ciudad

Apreciado Doctor:

Adjunto a la presente le hago entrega del Proyecto de Reforma a la Constitución Política de Colombia, que me permito poner a consideración de la Honorable Asamblea Nacional Constituyente.

Reciba un cordial saludo.

Atentamente,



CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCIA.

*Carlos Holmes Trujillo García*

PROYECTO DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA

- TITULO: DE LA NATURALEZA DEL ESTADO COMO UN ESTADO DE PARTICIPACION DEMOCRATICA Y SOCIAL.
- DE LA AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.
- DE LA DEFENSORIA DE LA PARTICIPACION SOCIAL.
- DE LA PLANEACION PARTICIPATIVA Y ASCENDENTE.
- DEL MANDATO.
- DEL VOTO PROGRAMATICO.
- DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO.
- DE LA VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

**Artículo 1o.:** El Artículo 1o. de la Constitución Política quedará así:  
**De la naturaleza del Estado**

La República de Colombia es un Estado de participación democrática y social en el cual se reconoce la autonomía de las entidades territoriales en el grado que ésta Constitución establece.

**Artículo 2o.:** Artículo nuevo.

**De la defensoría de la participación social**

Las autoridades de la República garantizarán la efectiva aplicación de los mecanismos consagrados por ésta Constitución para promover y fortalecer la participación social.

**Artículo 3o.:** Artículo nuevo.

**De la planeación participativa y ascendente.**

El plan de desarrollo económico, social y educativo se elaborará

*esp. van...*

*Carlos Holmes Trujillo Garcia*

aplicando criterios de participación ascendente.

La Ley orgánica de la planeación reglamentará los Colegios de planeación participativa y ascendente como mecanismo de articulación de los planes de las entidades territoriales.

**Artículo 4o.:** Artículo nuevo.

**Del voto programático.**

El que sufraga o elige a funcionarios investidos de autoridad política, salvo el Presidente de la República, impone por mandato al elegido el programa que presentó como candidato.

La Ley reglamentará el ejercicio del voto programático y determinará el ámbito de su aplicación.

**Artículo 5o.:** Artículo nuevo.

**De la revocatoria del mandato**

El mandato conferido en virtud del voto programático es revocable por incumplimiento. La Ley determinará lo concerniente a su revocatoria.

**Del Vicepresidente de la República**

**Artículo 6o.:** Los incisos 1o. y 3o. del artículo 98 de la Constitución Política se modificará como sigue:

El inciso 1o. quedará así:

Admitir o no las renunciaciones que presenten el Presidente, o el

*Carlos Holmes Trujillo Garcia*

Vicepresidente de la República.

El inciso 3o. quedará así:

Conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente, no siendo caso de enfermedad y decidir las excusas del Vicepresidente para ejercer la Presidencia de la República.

**Artículo 7o.:** El artículo 115 de la Constitución política quedará así:

Para ser Presidente o Vicepresidente de la República, se requieren las mismas calidades que para ser Senador.

**Artículo 8o.:** El artículo 124 de la Constitución Política quedará así:

El Vicepresidente de la República será elegido en un mismo día por el voto directo de los ciudadanos y para un período de 4 años. La elección se hará simultáneamente en la misma tarjeta electoral dentro de las formas que determina la Ley.

El Vicepresidente reemplazará al Presidente en los casos de falta absoluta o temporal de éste.

El primer período del Vicepresidente se iniciará el 7 de Agosto del mismo año en que empieza el período presidencial.

A falta del Vicepresidente, entrarán a ejercer la Presidencia de la República los Ministros en el orden que establezca la Ley y en su defecto los Gobernadores, siguiendo éstos el orden de proximidad de su

21

*Carlos Holmes Trujillo García*

- 4 -

residencia a la Capital de la República la persona que de conformidad con este artículo reemplaze al Presidente, pertenecerá al mismo partido político de éste.

En las faltas temporales del Presidente de la República bastará que el Vicepresidente tome posesión del cargo en la primera oportunidad para que pueda ejercerlo posteriormente cuantas veces fuere necesario.

**Artículo 9o.:** El artículo 127 de la Constitución Política quedará así:

En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el vicepresidente asumirá la Presidencia hasta el final del período Presidencial, y el Congreso procederá a elegir nuevo Vicepresidente.

Si el encargado de la Presidencia de la República fuere un Ministro o un Gobernador, por falta absoluta del Vicepresidente, convocará inmediatamente al Congreso para que se reúna dentro de los 10 días siguientes, con el fin de elegir al Vicepresidente, quien declarado electo, tomará posesión del cargo de Presidente de la república. En caso de que el Ministro o el Gobernador encargado no hiciere la convocación, el Congreso se reunirá por derecho propio dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se produjo la vacancia Presidencial.

Son faltas absolutas del Vicepresidente; su muerte, su renuncia aceptada y la incapacidad física permanente declarada por el Senado.

El Congreso podrá reunirse por derecho propio o por convocatoria del Gobierno, para elegir vicepresidente cuando esta dignidad estuviere vacante.

*Carlos Holmes Trujillo Garcia*

**Artículo 10:** El artículo 123 de la Constitución Política quedará así:

El Presidente de la República o quien haga sus veces no podrá trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo sin aviso previo al Senado o en receso de este a la Corte Suprema de Justicia.

La infracción de esta disposición implica abandono del puesto.

El Presidente de la República o quien haya ocupado la Presidencia a título de encargado, no podrá salir del país dentro de un año siguiente a la fecha en que cesó en el ejercicio de sus funciones, sin permiso previo del Senado. Cuando el Presidente de la República se traslade a territorio extranjero en ejercicio del cargo, el vicepresidente ejercerá bajo su propia responsabilidad las funciones constitucionales que el Presidente le delegue.

*Carlos Holmes Trujillo Garcia*

EXPOSICION DE MOTIVOS

**DE LA NATURALEZA DEL ESTADO**

ESTADO DE PARTICIPACION DEMOCRATICA Y SOCIAL

El Estado de participación democrática y social como principio orientador haría obligante la promoción de la justicia social, la democracia participativa y la participación creadora de los ciudadanos en la vida de la sociedad.

Así como la concepción individualista de los derechos fué la guía de la Constitución de 1.886 y en 1.936 el país se abrió en forma explícita a la época del Constitucionalismo Social, 1.991 debe marcar la iniciación de la era de lo que me atrevería a denominar el Constitucionalismo de Participación Social.

Los grandes desequilibrios que afectan la vida de la nación, son consecuencia de la falta de participación institucional y colectiva.

El Estado centralista de hoy no participa en la construcción del ambiente que fertilice el surgimiento de oportunidades renovadas por que la intervención degeneró en absorción; el ciudadano no participa del Derecho que le es propio que se respeten su vida, honra y bienes por que el aparato diseñado para ese efecto perdió eficacia y credibilidad; las regiones no participan en el grado que su condición amerita por cuanto están maniatadas en el orden legislativo y financiero; el Congreso ha dejado en buena medida de participar en las funciones que son de su esencia, ya que através del uso de los poderes de excepción ellas



*Carlos Holmes Trujillo Garcia*

cambiaron de esfera; los partidos políticos no participan en la conducción de la opinión ciudadana debido a que abandonaron las mayorías y se hallan empeñados en cultivar minorías decisorias sí en nuestro régimen de representación, pero minorías en todo caso; el país no participa de las posibilidades que emanan de un mundo globalizado e interdependiente en virtud de que se ha dedicado al culto mediterráneo; la administración pública no participa en el establecimiento de mecanismos de respuesta y atención debido a que se distanció de la ciudadanía y a que elabora encerrado en un refugio de ineficiencia y corrupción en lugar de hacerlo en un escenario de servicio; los funcionarios públicos no participan en la administración como consecuencia que se perdió el sentimiento de integralidad y pertenencia, los cuales han sido reemplazados por las ataduras a los pequeños marcos fraccionados de poder; las minorías étnicas no participan de la vida de la nación pues su medio padece de las limitaciones del siglo pasado cuando el mundo aguarda expectante la iniciación del siglo XXI; nuestros conciudadanos no participan de la paz por que las esperanzas de obtenerla han desfallecido, en veces frente a la amenaza de un individualismo disolvente que creó la doctrina del sálvese quien pueda, otras por que la imagen del Estado todo poderoso, del dador sin límites, no ha podido más que producir frustraciones ante su incapacidad de generar soluciones, y siempre por la ausencia de un movimiento fundado en la propia psicología colectiva que partiendo del modesto reconocimiento de los límites que impone nuestra condición, haga del Estado la fuerza que impulse el recurso existente en una comunidad organizada para la construcción.

En fin, vivimos en medio de la crisis de la participación, la cual no puede superarse si no en tanto convirtamos el estímulo a su cultura en el norte que la transforme en el gran motor de la vida Colombiana.

25

*Carlos Holmes Trujillo García*

- 8 -

Lo que corresponde propiciar ahora, cuando esta muy avanzado el transito del capitalismo industrial al capitalismo del conocimiento y de la información, a pesar del rezago que acusa nuestra nación frente a los perfiles inocultables de esta gran tendencia, es la garantía del derecho a participar en la vida de la sociedad, en un marco de cooperación, de estímulos y de esfuerzos recíprocos, que trascienda el salvajismo del combate solitario y evite la frustrante expectativa de recibir a plenitud por que así lo consagra una norma superior.

La participación democrática y social debe ser fuente de conocimiento, de organización y de producción, así como el nutriente del sentimiento de pertenencia que los hombres y las sociedades deben cultivar para que sea mas grande el orgullo por los logros alcanzados y mas agudo el celo que se asigna a preservarlos, transformarlos y mejorarlos.

Concebidas así las cosas, tendremos no un Estado ausente por que interfiere ni un Estado omnipresente por que lo domina todo, si no uno que facilita, y estimula, motiva, convoca, reúne voluntades y ejerce su poder de intervención para corregir desafueros y atentados contra la sociedad.

#### AUTONOMIA: BASE DE LA PARTICIPACION MUNICIPAL Y REGIONAL

Los Municipios y las Regiones deben tener derecho a participar en el diseño de las políticas generales, es propio que su voz se escuche para definir un desarrollo articulado, el itinerario de su acción no puede continuar obedeciendo a las decisiones que se tomen en la cumbre del centralismo, y bueno es que en lugar de tener un gobierno central fuerte para un país debil busquemos construir un país fuerte cuyo gobierno reencuentre su legitimidad en el respeto a la voluntad popular expresada libremente en los distintos niveles.

26

*Carlos Holmes Trujillo Garota*

- 9 -

Así como en su momento se ensayaron argumentos contra la elección popular de los Alcaldes, algunos de los cuales sugerían la inmadurez de los municipios para dar ese paso, olvidando que sus habitantes han concurrido a la elección de los Presidentes de Colombia, durante muchos años, ahora hay quienes señalan que la elección de los Gobernadores atentaría contra la unidad del Estado.

Yo no lo creo.

Estimo, por el contrario, que los mecanismos democráticos son fuente de unidad, contrariamente a lo que significa los procedimientos cuyo origen no es el querer de los asociados.

Romper el centralismo es, como lo calificó Jordi Borja, acabar con la expropiación popular.

#### **DEFENSORIA DE LA PARTICIPACION SOCIAL**

La participación social no puede ser un objetivo pasajero, ni estar sometida a la voluntad de los gobernantes de turno, tantas veces carentes de vocación política para estimularla, como lo demuestra la experiencia que hasta el momento se ha vivido con respecto a la puesta en marcha de los mecanismos que se diseñaron dentro del proceso de descentralización.

Su promoción y fortalecimiento debe ser una obligación de las autoridades de la República.

27

*Carlos Holmes Trujillo García*

- 10 -

Ella constituye no solo un propósito nacional sino uno de los aspectos predominantes de la agenda internacional como un principio de organización civil de indispensable aplicación, al igual que una de las tendencias predominantes en el mundo contemporáneo, tal como lo enseña el ejemplo de democracias muy dinámicas.

—

Mi propia experiencia como Alcalde de una de las principales capitales de Colombia y el contacto que tales responsabilidades me permitieron establecer con mi comunidad y con colegas de diversos municipios, me llevo a concluir que el desarrollo de los instrumentos de participación ciudadana es deber de quienes tienen la responsabilidad del gobierno.

En tratándose ahora no del programa para una ciudad o de una actitud circunstancial sino de una finalidad de todo el aparato del Estado, es indispensable otorgarle a los servidores públicos ese papel de tal manera que la nueva cultura de participación que todos buscamos promover encuentre en la acción oficial a todo nivel su principal factor de estímulo.

Se impone, en consecuencia, la necesidad de radicar en cabeza de las autoridades la tarea de garantizar la efectiva aplicación de los canales que la Constitución establece para promover y fortalecer la participación ciudadana, a fin de que se conviertan en los primeros y más entusiastas defensores de la participación social.

*Carlos Holmes Trujillo Garcia*

- 11 -

#### PLANEACION PARTICIPATIVA Y ASCENDENTE

Los criterios de la planeación deben ser objeto de sustanciales modificaciones a fin de que ellos respondan al tránsito del manejo centralista hacia la autonomía regional y local; y de la democracia de representación a la democracia participativa.

Ella debe ser el resultado de un proceso de participación ascendente y no de la imposición hecha desde el centro que pretende irrigar prioridades definidas en la esfera nacional a todas las entidades territoriales.

La política que se propone para la elaboración de los planes de desarrollo económico, social y educativo concibe el municipio como punto de partida en forma tal que se reconozca su condición de célula fundamental de la vida colombiana.

Su legitimación en los distintos niveles, deberá ser, igualmente, resultado de la participación que es deber de los Jefes del Ejecutivo promover y derecho de la comunidad reclamar.

En el-ambito municipal la necesaria colaboración sociedad-gobierno se logrará mediante el empleo de las distintas formas de participación existentes y de las que puedan consagrarse en la nueva Constitución según sean las circunstancias de cada localidad.

Los planes de las entidades territoriales intermedias deberán recoger, dentro del mismo orden de ideas, no solo el marco general que se derive de sus propias competencias sino las tendencias cuya identificación surja de las-visiones municipales en virtud de la presencia decisoria de estas

Carlos Holmes Trujillo García

- 12 -

entidades dentro del mecanismo que se defina para su articulación.

Así mismo, el plan nacional comprenderá los lineamientos derivados del ámbito de competencias que le es propio al igual que las orientaciones territoriales que se desprendan del proceso ascendente que se propone.

El mecanismo de articulación que se plantea, serían los colegios de planeación participativa y ascendente cuya creación no pretende interferir la competencia que en esta materia tienen Concejos, Asambleas y Congreso, sino por el contrario coadyuvar a la labor que al respecto deben cumplir los responsables de la elaboración y presentación de los respectivos planes de desarrollo. Estarían conformados de tal manera que tengan asiento en ellos, en las distintas instancias, representantes con legitimidad y poder de decisión.

Coincido con el Constitucionalista Luis Carlos Sáchica cuando afirma " que el mecanismo que hace compatibles democracia y participación es la concertación económica; un plan concertado es una democracia participante en la que las decisiones no se imponen por que han sido convenidas con quienes deben cumplirlas, con sus destinatarios ". Se busca, pues, la vigencia de una planeación democrática.

#### DEL VOTO PROGRAMÁTICO

El voto programático sería una figura novedosa cuyo nacimiento estaría inscrito dentro de los propósitos de participación, modernización de la cultura política, fortalecimiento de la vida regional y local, limitación

*Carlos Holmes Trujillo García*

- 13 -

De las expectativas, como resultado de un creciente proceso de maduración, y consagración de formas que den lugar tanto al ejercicio democrático con un mayor poder decisorio de la comunidad en el momento de escoger la mejor opción para satisfacer los anhelos colectivos, como a la extensión de este poder para revocar el mandato del elegido en caso de incumplimiento.

Es evidente que si algo nutre el creciente abstencionismo, fenómeno que atenta contra la legitimidad de las instituciones, es el criterio compartido por amplios sectores de la sociedad según el cual las actuaciones de los elegidos no corresponden a las propuestas, ideas, promesas o compromisos adquiridos en el curso de las campañas electorales.

Su ejercicio induciría la presentación de programas que acordes con el plan de desarrollo económico, social y educativo resulten viables, realistas y financiables daría lugar, en la medida en que su práctica se aclimate, a una comunicación más constante y directa del elegido con el elector por cuanto los balances periódicos se convertirían en una necesidad, estimularía un proceso de vinculación de las comunidades con sus gobiernos fundada en el aprendizaje de los mecanismos globales del gobierno, prepararía a los ciudadanos para el mejor uso de las nuevas herramientas de participación e implicaría en la práctica una consulta popular sobre las prioridades comunitarias simultáneamente con la elección de las autoridades.

De esta manera, se definiría en términos calificables el mandato y se construiría la base para su revocatoria, con lo cual se pretende -

*Carlos Holmes Trujillo García*

- 14 -

estimular la mayor responsabilidad política y gubernamental.

El proyecto defiere a la sabiduría de la Ley la reglamentación de los aspectos relacionados con la inscripción de los programas, los mecanismos para su ejercicio y los procedimientos para la calificación de los niveles de cumplimiento, así como la determinación de las entidades territoriales en las cuales debe procederse a su aplicación.

Es indispensable precisar, que el voto programático, en una primera etapa, se dirigiría a vigorizar la vida local y departamental por cuanto implicaría la creación de un nuevo mecanismo vinculante entre el Estado y la ciudadanía.

La Ley deberá dar respuesta a las necesarias inquietudes que surgirán para proceder a su aplicación e igualmente definirá el procedimiento para la revocatoria del mandato .

El proceso será lento y deberá ser sometido a ajustes, pero es indispensable iniciarlo en búsqueda de la recuperación de la credibilidad perdida y como fuente de una nueva legitimidad.

#### **LA REVOCATORIA DEL MANDATO:**

El voto programático ejercido dentro de los parámetros que defina la Ley, conllevaría la precisión del mandato para el elegido.

Es necesario, entonces, preveer el mecanismo político que comporte la



*Carlos Holmes Trujillo García*

- 15 -

consecuente sanción cuando la labor del gobernante no se dirija a ejecutar las tareas indispensables para atender las prioridades definidas por la comunidad en el acto mismo de la elección.

Teóricamente el juicio ciudadano en un régimen democrático se produce en los debates electorales posteriores cuando, a través del sufragio se ratifica la confianza mediante la reelección o se retira en virtud del fallo en contrario.

Tal facultad podría predicarse, en realidad de verdad y con las naturales reservas, en el caso de los integrantes de los cuerpos de representación popular, mas no en tratándose hoy en día de los Alcaldes por ejemplo, ya que existe la prohibición de reelegirlos para el período inmediatamente siguiente.

Igual cosa sucedería si se consagra la elección popular de los gobernadores, figura que comparto plenamente con igual limitación.

Lo anterior conduce a la necesidad de que, para fortalecer la democracia participativa en Colombia, se definan procedimientos que permitan que el malestar de la comunidad pueda manifestarse en relación con la tarea de los elegidos cuando tal situación se presente a juicio de los propios ciudadanos y con el cumplimiento de las precisiones, requisitos y determinaciones de la Ley para evitar su abuso.

Dicha figura es la revocatoria del mandato.

*Carlos Holmes Trujillo García*

- 16 -

DEL VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA

La eliminación de la institución del Designado para sustituirla por la del Vicepresidente de la República tiene, tal como lo señaló el Senador Carlos Holmes Trujillo, en la exposición de motivos del proyecto de acto Legislativo número 8 de 1.984, presentado con igual propósito cuyo articulado recoge ésta propuesta, amplios antecedentes en el Congreso Nacional.

Los argumentos que se han esgrimido en el pasado, basados generalmente en la eventual amenaza que implicaría para el Jefe del Estado la elección de quien debe reemplazarlo en sus faltas absolutas o temporales, consecuencia estos de la apelación al recuerdo del golpe de Estado del 31 de Julio, carecerían de asidero si dicha institución se analiza a la luz del mandato que recibió la Asamblea Nacional Constituyente en el sentido de fortalecer la democracia de participación.

Bueno es considerar que, como lo expresó el mismo Senador Holmes Trujillo en la oportunidad ya indicada, " la persona llamada a reemplazar al Presidente es un Jefe de Estado en potencia. Por lo tanto, su designación corresponde hacerla en votación directa al pueblo ".

Este razonamiento adquiere inocultable vigencia en momentos en los cuales la nación está empeñada en el objetivo de diseñar una estructura institucional con formas democráticas mas amplias a fin de que los colombianos sean titulares de un mayor poder decisorio en los asuntos que inciden sobre el desarrollo de su vida en sociedad.

Dentro del mismo orden de ideas, bien valdría la pena debatir con especial interés, dentro del contexto de la función Presidencial de preservar la integridad territorial y de la autonomía municipal y

*Carlos Holmes Trujillo Garcia*

regional, el planteamiento hecho por el Doctor Mario Calderón Rivera en conferencia dictada en la Universidad Externado de Colombia en 1.988, tendiente a radicar en cabeza del Vicepresidente elegido popularmente "la función específica de llevar una vocería permanente del Jefe del Estado ante los foros regionales y locales que podría constituirse en la mejor fórmula para que los procesos de participación comunitaria que enmarcan la nueva vigencia municipal mantengan una sintonía plena con un eje inspirador de la unidad nacional ".

Esta sería una alternativa institucional para responder al mandato que recibimos los delegatarios del pueblo, y una manera de articular la autonomía regional y local con los anhelos de unidad nacional de los colombianos.

De los Honorables Delegatarios.

CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCIA.