

# **D**ESARROLLOS LEGALES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991

Julio Roballo Lozano \*

## **INTRODUCCION**

Abordar el tema de los desarrollos constitucionales de la Carta Política es tarea arriesgada pues nuestra época es de cambios, de mutaciones, de inestabilidades, y se trata de disertar sobre instituciones, tema éste que de inmediato hace derivar nuestro ánimo hacia lo estable, hacia lo inmutable. El tema, pues, no es del todo asible, sino que pertenece a la categoría de las cosas en evolución. Así, nuestra ley de distribución de recursos y competencias representa un desarrollo constitucional esperado ansiosamente. Pero cabe preguntarse si ese cuerpo normativo no será afectado por leyes nuevas en materia de ordenamiento territorial y del fondo de regalías. Es sólo un ejemplo.

Quizás debería recordar en este punto el núcleo de una disertación que escuché a mi amigo y maestro universal de la administración pública, Bernardo

Kliksberg, quien al hablar de la gerencia pública en nuestra época, invitaba a abandonar todos los paradigmas establecidos, reconocidos y afamados de tiempo atrás, para no reconocer otro paradigma diverso a la turbulencia. El iba más allá, hablando claramente del caos, como paradigma para interpretar el quehacer público en nuestra época.

Porque esos son nuestros tiempos. Acaso cuando celebramos en 1986 el Centenario de nuestra Carta Política, presagiábamos los acontecimientos de dos o tres años después? Es turbulenta nuestra época, cargada de cambios entre los cuales y en el terreno de las instituciones el más importante, sin duda, es el cambio de Carta Política. El proceso que antecede al emotivo acto del 4 de julio de 1991 es largo, acaso azaroso y en todo caso lleno de peligros para el Estado y para la sociedad entera.

De su estudio y análisis ya se han ocupado diversos actores de nuestra vida

nacional, y seguirán ocupándose en el futuro, pues la trascendencia de los hechos resultantes va a mantener vivo el interés de conocer cómo se gestaron los diversos procesos que dieron como resultado la nueva Carta, prenda de garantía para los ciudadanos, del cambio deseado.

Al hablar sobre este proceso en el V Curso Anual Interamericano de Elecciones, en Costa Rica, el Señor Manuel José Cepeda Espinosa calificaba este proceso así: "Un pueblo que se autoconvoca y un estado de sitio que se puede utilizar para crear las bases políticas e institucionales de la paz". Expresión de tal afirmación son los decretos 927 de 1990 y el secuencial 1926 del mismo año, que permitieron la convocatoria y elección de la Asamblea Constitucional y finalmente constituyente.

Esta corta e incompleta digresión sobre los antecedentes inmediatos de la Carta sólo busca suscitar en la memoria de los lectores el marco histó-

---

\* Director General ESAP.

rico de la misma, para reforzar su carácter de eslabón dentro de un proceso.

En efecto, nuestra Carta es eso. Parte importante y fundamental de un proceso. Como tal, no es un fin en sí misma, ni su culminación sino un punto más, acaso de no retorno en muchos aspectos en ella contemplados. Pero al mismo tiempo, es causa inmediata y suficiente de incontables procesos en la vida colombiana y —por qué no decirlo si los hechos lo confirman— en la vida de algunos de nuestros países hermanos.

## **1. LA DIALECTICA CONFIANZA - DESCONFIANZA EN EL PROCESO CONSTITUCIONAL**

A estos últimos se refirió el Señor Presidente de la República en la instalación del nuevo Congreso en Diciembre 1o. de 1990, al señalar seis metas cardinales hacia las cuales debería navegar el país a todo vapor: Paz, pluralismo, igualdad, participación, modernización y creatividad. No obstante, el hecho de que estos proyectos puedan ser objetivizados mediante estrategias de diversa índole, supone un elemento adicional, inmerso en los enunciados por el Señor Presidente, pero que requiere explicitación: La confianza.

Este punto señala una dialéctica recóndita del proceso constitucional y legal que vivimos, dialéctica cuyas dos fuerzas motrices no son otras que la desconfianza y la confianza.

En efecto, muchas de las acciones políticas y jurídicas, que antecedieron al cambio constitucional, invocaron como sustento la necesidad de proporcionar caminos confiables para el cambio constitucional, o la propia necesidad de cambiar las instituciones pues el ciudadano había perdido la credibilidad en las que había en funcionamiento. Piénsese nada más en los muchos escritos y discursos sobre el Congreso Nacional en este campo.

Se trataba, pues, de impulsar el cambio de instituciones, para tornarlas confiables, firmes y seguras, todo ello por considerar que adolecían de esas cualidades las que allí estaban.

Recuérdese solamente el memorando preparado por los entonces Ministros de Gobierno y Comunicaciones, doctores César Gaviria Trujillo y Fernando Cepella Ulloa al Señor Presidente de la República, doctor Barco, en el cual se proponían los caminos confiables para llevar a cabo la reforma constitucional obviando el que se había llegado a considerar tortuoso camino del artículo 218 de la antigua Constitución.

Hay allí, entonces, un proceso de confiabilidades, buscadas y requeridas por los poderes constituidos por los ciudadanos.

¿Cómo no ver la misma dinámica en el transfondo del movimiento estudiantil denominado “Séptima Papeleta”? ¿A qué, sino a la desconfianza, atribuir ese ímpetu vital de los universitarios, que pretendían con su proyecto poner punto final a los ires y venires de los proyectos de reforma entre el Congreso y la Alta instancia controladora?

Desconfiaban de que ese proceso pudiera llevarse a su culminación, y dejaron claro que la única fuente de confianza estaba en el Constituyente primario, y a consultarlo acudieron, aún en contra del ordinal 13 del Plebiscito de 1957.

Y también fue la confianza la gran inspiradora del acto que estableció la composición de la Asamblea Constituyente, pues el amplio espectro de corrientes políticas representadas en la Asamblea lo atestigüa. Se tenía bien sabido que sólo podría lograrse una bienandanza de la Asamblea, si a ella concurrían todos los factores de la vida política, social y económica del país, y a garantizarlo se dedicaron todas las instancias gubernamentales y de la sociedad. Todo indica que se logró.

Puesta en funcionamiento la Asamblea, tuvimos oportunidad de ver allí una sucesión de actos, expresos o tácitos, inspirados e impulsados por las fuerzas sobre las cuales he citado su amable atención. No quiero abusar de ella en este ejercicio que les he propuesto, y me circunscribo a dos hechos bien dicentes y acaso cimeros de ese impulso: La revocatoria del Congreso y la convocatoria de la Comisión Legislativa, denominada Congreso.

Ambos hechos polémicos y plagados de consecuencias en nuestra vida institucional. Pero para los fines de este artículo, quiero resaltarlos como el resultado de la preocupación de la Asamblea y del Gobierno, de disponer lo que fuere necesario para tener certeza en la realización de los fines propuestos, fueran ellos de largo alcance, como la gran tarea de desarrollar la Carta, que puesta en manos del Congreso elegido en 1990 creían algunos que no se llevaría a efecto y, aún, que sería objeto de enmendaduras no queridas; o de corto alcance en el tiempo, como la tarea otorgada a la Comisión Legislativa, de pronunciarse previamente a la adop-

ción por el Gobierno, del Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 1992.

Hay que decirlo: El Constituyente desconfiaba del Legislativo y para asegurar la perennidad de la reforma decidió revocarlo, por presumirlo no entusiasta con la reforma, y dar paso a una nueva elección de senadores y representantes, bajo los nuevos principios de la Carta, y con previsión de los aspectos operativos del evento, como lo atestigua el inciso 3o. del Artículo 1 Transitorio, que ordena a la Registraduría del Estado Civil (sic) abrir un período de inscripción de cédulas, norma ésta eminentemente reglamentaria, pero que dice bien del ánimo del Constituyente en el sentido de no

El artículo 20 transitorio fue aprobado en sesión plenaria en la Asamblea Nacional Constituyente el día 3 de julio de 1991. Facultó al Gobierno por un término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución para suprimir, fusionar o reestructurar entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

“dejar cabos sueltos” en la operación compleja y riesgosa que desataba.

Con todo lo anterior, además de la previsión contenida en el Artículo

Transitorio 14 sobre reglamento de las Cámaras, creía la Asamblea haber establecido un tinglado de normas garantes de que su proceso de reforma no tendría retorno a manos del Congreso elegido en 1990, antes de que fuera convocada la Asamblea, y por tanto, presumiblemente desligado políticamente de sus ejecutorias.

## **-2. “EL CONGRESITO” PRIMERA FUENTE DE DESARROLLOS CONSTITUCIONALES**

El otro hecho sobre el cual quiero fijar unos momentos la amable atención de los lectores es la creación y convocatoria de la Comisión Legislativa, denominada “Congresito”.

Revocado el Congreso, era necesario llegar a decisiones que permitiesen dar trámite adecuado a algunos aspectos que urgían por mandato de la Nueva Carta Política, como aquellos que atañen a la organización judicial y previstos en el Artículo 5 Transitorio, o por la naturaleza misma de las cosas, como el vencimiento de la vigencia presupuestal a 31 de diciembre de 1991, y la necesidad de que alguien expidiera el Presupuesto General de la Nación correspondiente al año siguiente. A lo anterior, ha de sumarse la

competencia entregada a la Comisión Legislativa en el Artículo Transitorio 8, en el sentido de no improbar las normas que, expedidas al amparo del Artículo 121 de la antigua Carta (Estado de Sitio), deseara el Gobierno convertir en legislación permanente.

Podríamos decir que en esos tres campos se desarrolló la competencia de ese cuerpo de origen constituyente, del cual es necesario recordar con palabras del constituyente Luis Guillermo Nieto Roa, que fue resultado de un proceso político dentro de la Asamblea Constitucional, así como la forma de su conformación, los temas de los cuales se ocupó y en general todo lo atinente a ella fue producto de discusiones y de decisiones políticas.

Es necesario, pues, buscar en ella los primeros desarrollos legales de la nueva Carta Política. Pero debe observarse cómo su nacimiento, su conformación, su funcionamiento y sus ejecutorias fueron el resultado de la dinámica entre la desconfianza de que las fuerzas exógenas a la Asamblea, no comprometidas con el cambio, lo malograrán, lo retrasarán o lo desviarán, y la confianza de la Asamblea en el proceso que había desatado para crear o re-crear instituciones políticas y administrativas.

Buena prueba de esa confianza en ellos depositada, son las normas expedidas por el Gobierno Nacional entre septiembre y noviembre de 1991, relativas a la organización de justicia. El Ministro del ramo en nota de presentación de la edición respectiva señalaba:

*“El propósito de asegurar una justicia ‘pronta y cumplida’, como reza el mandato constitucional, es tarea a la que hemos dedicado sin desvelo todos los esfuerzos de que somos capaces desde el momento mismo en que se nos confió el honroso encargo de promover la organización de las nuevas instituciones judiciales, concebidas justamente para responder a la necesidad de corregir las notorias deficiencias de los mecanismos tradicionales que habían minado seriamente la confianza y la credibilidad de los colombianos. El escepticismo generalizado sobre la eficacia de los procedimientos judiciales fue una de las más categóricas manifestaciones de la crisis nacional, que hizo necesario apelar a una excepcional herramienta de renovación institucional, como lo fue la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, con la esperanza fundada de introducir los correctivos por los que clamaba la nación entera”.*

Fue así como, previo el conocimiento de los mismos por parte de la Comisión

Especial creada en el Artículo 6o. Transitorio, se expedieron los decretos extraordinarios relativos al Nuevo Control Constitucional, así:

- Decreto 2067 de septiembre 4 de 1991. “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.
- El Decreto 2275 de octubre 4 de 1991. “Por el cual se establece la planta de personal de la Corte Constitucional y se dictan otras disposiciones”. Es del caso mencionar que además de planta de personal, se ocupó de lo referente a provisión de cargos, funciones y requisitos y régimen salarial y prestacional.
- El Decreto 2591 de noviembre 19 de 1991. “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el Artículo 86 de la Constitución Política”.

Tema este controversial y novedoso en el conjunto de nuestras instituciones y en el cual al parecer restan aún acontecimientos para su total aclimatación en el conjunto de nuestras instituciones. Pero debe tenerse claro que, independientemente de las precisiones que aún amerite el tema, es una de las

instituciones que el ciudadano común y corriente ha entendido como fuente de renovada confianza en las instituciones públicas, y —sobre todo— como un arma idónea para oponerse en forma eficaz a los frecuentes abusos de quienes ejercen funciones públicas y no entienden que lejos de ejercer poderes, prestan servicios a los ciudadanos.

En cuanto a la estructura del Decreto mencionado, es del caso señalar que además de las disposiciones generales y procedimiento, se ocupa de precisar competencias, el rol del Defensor del Pueblo en la materia y disposiciones sobre eventuales desacatos a las decisiones judiciales en la materia y sobre pedagogía de la Institución. De la capacidad de penetración en el ánimo de los ciudadanos como elemento para equilibrar desigualdades y frenar abusos, habla bien la cifra de 8.000 tutelas que habían sido instauradas en diciembre de 1992.

— El Decreto 2651 del 25 de noviembre de 1991 “Por el cual se expiden normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales”. Quizá sea del caso mencionar solamente que su duración es de 42 meses, y que regula materias harto disímiles e importantes como la conciliación, arbitramento, algunas cuestiones probatorias,

redistribución de negocios para su despacho en diversas instancias de la rama, concordatos, sucesiones y otros aspectos.

— El Decreto 2652 del 25 de noviembre de 1991 “Por el cual se adoptan medidas administrativas para el funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura”. Acaso baste para los efectos de este escrito precisar que esta materia es una de las cinco en que el Constituyente de 1991, se apartó del proyecto gubernamental, no en cuanto a la creación misma del órgano, sino en cuanto a su estructura y composición.

— El Decreto 2699 de noviembre 30 de 1991 es el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación. Como los anteriormente señalados, es norma con fuerza de ley, expedida por el Gobierno Nacional previo análisis en la Comisión Especial, así como también lo es el Código de Procedimiento Penal, contenido en el Decreto Extraordinario 2700 de 30 de noviembre de 1991.

Son entonces varios y muy importantes los estatutos legales que en materia de justicia fueron expedidos en las circunstancias extraordinarias del 2o. semestre de 1991, y que sin duda se

pueden calificar como los primeros desarrollos legales de la Carta Política.

Al cerrar esta fuente de legislación preciso que, además de los temas judiciales, el Congresito se ocupó de los decretos que, expedidos en uso de las facultades del antiguo Estado de Sitio, quisiera el Gobierno convertir en legislación permanente y, finalmente, se ocupó también del estudio del proyecto de presupuesto general de la Nación para 1991, para cuya expedición estaba autorizado el Gobierno, previo conocimiento y debate en la instancia corporativa que he mencionado.

Fue entonces ésta una primera fuente de desarrollo legal de la Constitución, acaso signada en su actuar por la gran Asamblea que le había dado vida, y en el ritmo de sus sesiones, bastante convulsionada por el proceso electoral que se adelantaba simultáneamente para conformar el primer Congreso de la Nueva Carta.

### **3. EL PROCESO DE MODERNIZACION COMO FUENTE DEL DESARROLLO CONSTITUCIONAL**

La segunda fuente de desarrollos legales de la Constitución de 1991 es el conjunto de normas que con fuerza de

ley profirió el Gobierno Nacional en desarrollo del artículo 20 transitorio de la Carta. Entro a ocuparme del tema.

Dentro de la Asamblea Nacional Constituyente se llegó a un acuerdo "político" para dar al Gobierno una herramienta que permitiera poner en práctica los mandatos constitucionales en el aparato administrativo.

Se llegó al acuerdo de introducir unos artículos de carácter transitorio dentro de los cuales quedó el artículo 20, que permite "poner en consonancia" el aparato administrativo con los mandatos de la Carta.

El artículo 20 transitorio fue aprobado en sesión plenaria en la Asamblea Nacional Constituyente el día 3 de julio de 1991. Facultó al Gobierno por un término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución para suprimir, fusionar o reestructurar entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, previa evaluación y recomendación de una comisión asesora con el fin de ponerlas en consonancia con la reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella estableció.

El Gobierno, con base en dicha facultad, conformó mediante Decreto 2441

de noviembre de 1991, la comisión asesora compuesta por siete miembros, tres de los cuales fueron designados por el Consejo de Estado, doctores Humberto Mora Osejo, Diego Younes Moreno y Jaime Betancur Cuartas; tres miembros designados por el Gobierno: El Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Consejero para la

Me referiré en su orden  
a las leyes orgánicas de funcionamiento del Congreso,  
5a. de 1992, a la Ley 27 de 1992  
sobre Carrera Administrativa, a la Ley 30 de 1992  
sobre Educación Superior  
y a la Ley 31 del mismo año  
sobre el Banco de la República.

Modernización del Estado y un representante de la Federación Colombiana de Municipios, el Alcalde de Santafé de Bogotá, doctor Jaime Castro.

Desde que se integró la comisión se conocieron diferentes criterios tanto entre los miembros del gobierno como de parte de los magistrados, sobre el alcance de las facultades contenidas en el artículo 20 transitorio. Ciertos enfoques de carácter social para la supresión o disminución de competencias de entidades y si las facultades expre-

sas daban para el cambio de la naturaleza jurídica de las entidades que se tenían que "modernizar".

Con base en lo dispuesto en el artículo constitucional mencionado, el Gobierno elaboró los diferentes (62) proyectos de adaptación de las entidades del Estado al mandato constitucional, entidades que se consideró debían

ser reestructuradas para los fines mencionados.

Estos proyectos fueron estudiados por la comisión desde dos grandes aspectos: el jurídico y el de

carácter técnico. El primero implicó definir el alcance jurídico de las facultades otorgadas al Gobierno y la verificación, en relación con el contenido de cada uno de los proyectos de reforma. El segundo, y supuesto el anterior, consistió en verificar la conveniencia y oportunidad de la medida, en consideración a los aspectos políticos, económicos, sociales, científicos y técnicos.

Los magistrados del Consejo de Estado definieron el significado del artículo

20 transitorio así: "Tiene por finalidad inequívoca adaptar la administración nacional a la Constitución y al efecto reorganizar las entidades que la constituyen". Pero opinaron que no era posible cambiar la naturaleza jurídica de ninguna de las entidades de la administración nacional, sino reorganizarlas o reestructurarlas, para "ponerlas en consonancia con los mandatos" de la Carta.

De los 62 decretos de modernización del Estado que afectan a ochenta y tres entidades, solamente se encuentran suspendidos dos; los de reestructuración del SENA y el de las Residencias Femeninas. Actualmente cursan varias decenas de demandas ante el Consejo de Estado contra los mismos decretos.

Las reformas que se han venido implantando en las diferentes entidades tienen los siguientes elementos:

1. Redefinición de objetivos, los cuales deben ser acordes con los mandatos de la nueva Constitución Política.
2. Acondicionamiento de la estructura administrativa para el cumplimiento de los objetivos propuestos.
3. Establecimiento de mecanismos que permitan mejorar la eficiencia.

4. Sistemas de control interno que permitan la articulación de los sistemas administrativos al interior de las entidades.

Como resultado de este proceso, han sido reestructuradas 37 entidades, suprimidas 29 y fusionadas 17. Cerca de 60 entidades han reducido su nómina, lo cual llevaría a un ahorro de 40.000 millones de pesos en la nómina oficial.

Aspecto de álgida controversia es el relacionado con la desvinculación de funcionarios. Salvedad hecha de lo que pueda pensarse de este aspecto, quiero señalar que el proceso del 20 transitorio, tal como lo ha señalado el Consejero para la Modernización del Estado, excede bastante el límite de los 62 decretos, y será un éxito si logra aclimatar entre nosotros la cultura de la eficacia en la administración, de la efectividad en las organizaciones públicas y de la transparencia en el actuar de los funcionarios públicos.

La norma contenida en el artículo 20 transitorio era claramente un ejercicio de confianza del Constituyente en el Ejecutivo. Quería eso sí cerciorarse de que éste tuviera la adecuada asesoría, tanto del Consejo de Estado como de la Federación Colombiana de Municipios, precauciones que redundarían en seguridad para la Asamblea, de que sus cometidos fueran cumplidos cabalmente.

No es del caso hacer juicios de valor sobre el conjunto de medidas adoptadas, materia de la cual además, se han ocupado profusamente autorizados comentaristas. Un hecho adicional me impulsa a aguardar expectante nuevos desarrollos al respecto: El pronunciamiento que por vía de autoridad ha de producir el Contencioso-Administrativo sobre las varias decenas de acciones hoy en curso sobre la materia, curso sobre la materia.

Espero colmar el objeto de este escrito, si he llamado su atención sobre el conjunto de normas con carácter de ley, que al efecto profirió el Ejecutivo, sobre todo de los principios que las inspiraron y en especial acerca del proceso de cultura pública que han desatado y al cual todos debemos concurrir.

#### **4. EL CONGRESO COMO FUENTE DEL DESARROLLO CONSTITUCIONAL**

Tercera y gran fuente de desarrollos legales de la Carta es el Congreso Nacional. Es su oficio fundamental.

Mucho se ha dicho de la magnitud de la tarea legislativa en desarrollo de la Carta, y se han mencionado varios campos reservados al actuar de nuestros Senadores y Representantes.

En funciones aún la Asamblea, el Constituyente Rodrigo Llorente dio a publicidad un cuadro en el cual relacionaba las 211 leyes que a su juicio el Congreso debía expedir para desarrollar la Carta. El No. 3 de la Revista Estado Moderno, en marzo de 1992, señalaba 159 proyectos de ley que serían necesarios para llegar a igual resultado. Cualquiera sea la cifra, en todo caso superior a 150 leyes, el reto es de suyo enorme. Lo primero que queda claro es que se trata de un proceso, en el cual inciden factores de muy diversa índole: La misma norma constitucional estableció algunas prioridades o urgencias, ya por la naturaleza del asunto, como en el caso del reglamento interno de las cámaras, o por escogencia suya, como en muchos casos de los cuales deseo mencionar sólo la ley del Banco de la República.

Incide también en ese proceso el impulso del Gobierno a la actividad legislativa, impulso que todos los sectores de la vida nacional convergen en calificar de bueno en lo que va corrido de las actividades del Congreso.

Naturalmente incide la conformación del Congreso, sus equilibrios políticos, sus prioridades. Inciden también aspectos de la vida nacional aparente-

mente exógenos, como pueden ser los calendarios electorales.

Todos estos factores son relevantes en el momento de hacer un balance como el que me he propuesto y tienen su peso específico frente al Congreso como corporación. Quizá un elemento adicional deba tenerse en cuenta: El peso del pasado. No debe olvidarse que una de las más fuertes causas del cambio constitucional fue el ánimo generalizado de cambiar el Congreso. De reformular su integración, sus funciones, su ámbito y —por sobre todo— de cambiar sus costumbres.

Muchas cosas han pasado al respecto: La Asamblea no debilitó sino que fortaleció la Corporación, sus integrantes fueron parcialmente relevados, el ritmo de sus trabajos ha sido sensiblemente cambiado. No obstante, esta institución debe luchar denodadamente contra el peso de un prestigio debido a muchas y muy diversas causas. Debe luchar también contra las generalizaciones en los juicios de valor, propias de la humana condición, pero a las cuales es especialmente proclive nuestra nación. Se generaliza para descalificar la actuación de las Cámaras. Muchas cosas deben cambiarse aún, es cierto, pero muchas otras han cambiado ya, y es necesario reconocerlo.

## **5. BALANCE DE LAS TENSIONES CONFIANZA - DESCONFIANZA**

Es este panorama de turbulencia, de movimiento constante, en el cual nos debemos adentrar ahora para ver, ciertamente no en su totalidad, el camino recorrido, lo cual implicaría una muy larga disertación, ni el que queda por recorrer, sino algunas leyes especialmente importantes en esta primera etapa de la nueva Carta, con el ánimo de adelantar la observación inicial dialéctica entre la desconfianza reinante respecto de las instituciones anteriores, y la confianza que la Asamblea persiguió y quiso que el Congreso lograra.

Me referiré en su orden a las leyes orgánicas de funcionamiento del Congreso, 5a. de 1992, a la Ley 27 de 1992 sobre Carrera Administrativa, a la Ley 30 de 1992 sobre Educación Superior y a la Ley 31 del mismo año sobre Banco de la República. La selección ha sido subjetiva, por lo cual ofrezco excusas. Se trata de dar una visión panorámica general y acaso del detalle de estos cuatro estatutos, importantes por muchos aspectos.

### **5.1 Ley Orgánica de Funcionamiento del Congreso**

Me resulta obligado referirme en primer término a la Ley 5a. de 1992,

orgánica del funcionamiento del Congreso. En efecto, a su confección y debate se dedicó el Congreso Nuevo instalado el 1o. de diciembre de 1991.

El nuevo reglamento del Congreso (en el sentir de su ponente doctor Orlando Vásquez Velásquez) constituye la herramienta metodológica que posibilita una actuación más expedita y productiva que responde a las expectativas del país en torno al trabajo de los legisladores.

El nuevo orden constitucional dispuso en su artículo transitorio 14, que el Congreso Nacional debía expedir su propio reglamento, dentro de la legislatura que se inició el 1o. de diciembre de 1991. De no hacerlo, lo expediría el Consejo de Estado, dentro de los tres meses siguientes.

Una vez elegido el nuevo Congreso, enfrentó con responsabilidad y mucho entusiasmo este mandato y fueron muchos los congresistas interesados en proponer, como en efecto lo hicieron, sus proyectos de reglamento, por considerar que este constituye la Carta de Navegación que orienta el quehacer de la Rama Legislativa —esencia de los estados demoliberales—.

La Carta Constitucional dio nuevas atribuciones al Congreso en materia de

control político como la moción de censura a los ministros; en materia de elección de algunos funcionarios como el Contralor General de la República, el Vicepresidente en caso de falta absoluta y los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura.

En materia legislativa, la nueva Carta Fundamental centra en el Congreso la función de hacer las leyes y restringe la delegación, amplia y flexible que existía en la Constitución de 1886, a casos muy excepcionales, dejando en todo caso lo esencial en la Rama Legislativa, por ejemplo la expedición de los códigos, las leyes orgánicas, las leyes estatutarias y las leyes generales de que trata el artículo 150.19 para que el gobierno se mueva dentro de ciertos marcos o límites en materias consideradas trascendentales para la vida del país como el crédito público, el comercio exterior, la actividad financiera, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, y el régimen de aduanas, entre otros.

Una tal responsabilidad requiere, y así lo han entendido los honorables congresistas, de un camino ágil pero seguro, democrático, y transparente que garantice el trabajo legislativo y el tránsito de unas instituciones a otras más remosadas y acordes con las nociones de modernidad de las cuales

está imbuído el decurso vital de nuestra época.

Por lo anterior, el Congreso expidió la primera ley orgánica en el marco de la Constitución de 1991, en desarrollo del artículo transitorio 14, que es la Ley 5a. de 1992 o Reglamento Interno del Congreso, mecanismo que le permite cumplir su misión de Constituyente, de Legislador y de Controlador Político del Ejecutivo.

La mencionada Ley 5a. abarcó entre otros los siguientes temas: el régimen de sesiones, uso de la palabra y votación, instalación y clausura de sesiones, preguntas orales a los ministros, citación a los ministros y moción de censura, sesiones especiales de audiencia, estructura y funcionamiento de la Mesa Directiva, Administración y Gerencia del Congreso, trámite de las leyes, conflicto de interés y lobbying, estatuto del congresista y tribunal de ética.

El hecho de que quien escribe este artículo dirija la Escuela Superior de Administración Pública, obliga a detener su atención en los aspectos de administración y gerencia de las cámaras. En efecto, la creación de la gerencia del Congreso de la República, la separación de la actividad legislativa del manejo administrativo de la corpo-

ración, y la introducción de esquemas gerenciales y del sector privado en la prestación de los servicios administrativos y técnicos para la Rama Legislativa (que a la postre sólo fue acogida parcialmente por el Senado), fue un aporte de la Escuela Superior de Administración Pública.

Cuando se hizo el planteamiento de modernización del Congreso y en particular del Senado de la República, coincidimos con el sentir de varios senadores que conformaron la comisión accidental para el propósito mencionado y pensamos que mediante la

separación de los aspectos de apoyo logístico y procedimentales bajo la dirección de una persona ajena a la corporación que concentrara autoridad y responsabilidad, se podría liberar la atención de varios senadores que debían dedicarse a aspectos que en algunos

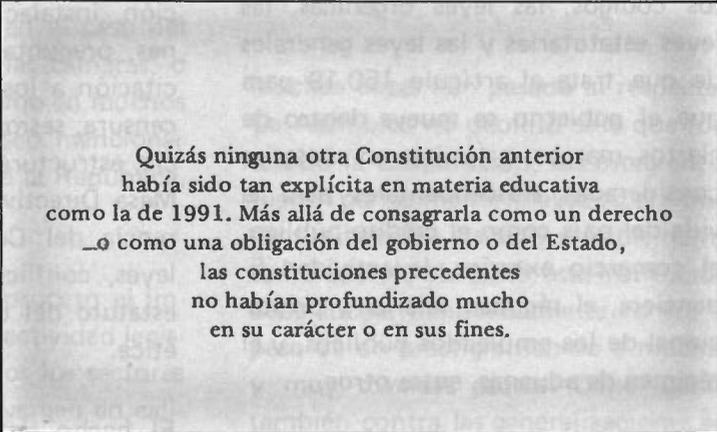
casos desconocían y que en todo caso no constituían parte del proyecto político que los llevó a ganar una curul en esa importante corporación.

Seguimos pensando que nuestra propuesta es válida y con beneplácito registramos el hecho que en el segun-

do semestre del año anterior algunos representantes intentaran acogerla para la Cámara respectiva.

Creemos que es un proceso lento pero inevitable que, por fuerza de circunstancias, conduce a la separación de tareas y responsabilidades como consecuencia de la inexorable presencia de las ventajas comparativas existentes en los hacedores de las leyes y en los administradores de las organizaciones.

En síntesis, compartimos el sentir de varios miembros del Congreso en el sentido de que este reglamento consti-



Quizás ninguna otra Constitución anterior  
había sido tan explícita en materia educativa  
como la de 1991. Más allá de consagrarla como un derecho  
...o como una obligación del gobierno o del Estado,  
las constituciones precedentes  
no habían profundizado mucho  
en su carácter o en sus fines.

tuye un estatuto moderno, propio de los regímenes democráticos.

## 5.2 La Ley de Carrera Administrativa

Resulta forzoso que otro de los campos de desarrollo legal de la Constitución de 1991 sobre los cuales cite

yo la atención de ustedes sea el de la función pública.

La Asamblea Nacional Constituyente, recogiendo un viejo anhelo de los colombianos y en especial de los servidores del Estado, elevó a canon constitucional la Carrera Administrativa haciendo obligatoria su implementación en todos los niveles y sectores de la Administración Pública.

Se rescataron y revitalizaron principios y criterios contenidos en la anterior Constitución y en varios textos legales como la Ley 165 de 1938, y el Decreto Ley 1732 de 1960 en los cuales de manera reiterativa se regulaban aspectos diversos sobre Carrera Administrativa con cubrimiento nacional. En 1938 se creó la Comisión Nacional de Administración y Disciplina con funciones similares a la actual Comisión Nacional del Servicio Civil consagrada en el artículo 130 de la Carta.

La Carrera Administrativa debe apuntar a lograr niveles de excelencia en la prestación de los servicios públicos y debe de la misma manera posibilitar la igualdad de tratamiento a todos los ciudadanos interesados en ofrecer sus esfuerzos y conocimientos al Estado Colombiano. Este principio, que consagra el tratamiento igualitario, se

remonta a la Revolución Francesa de 1789 y ha sido consagrado en las constituciones de los países con regímenes democráticos, siendo remozado en el caso colombiano en el artículo 13 de la nueva Carta donde se consagró la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos colombianos sin discriminación por razones de raza, sexo, origen nacional o familiar, lengua, religión u opinión política o filosófica.

La igualdad de oportunidades debe ser una constante en la administración de la Carrera Administrativa y en sus diferentes momentos, es decir, en los procesos de ingreso, permanencia, promoción y retiro.

La Constitución de 1991 recogió todas nuestras vivencias en materia de función pública y carrera administrativa y quedaron consagradas en el capítulo segundo del título V.

En el artículo 125 de la Constitución se precisó que todos los empleados de los órganos y entidades del Estado son de Carrera excepto los de elección popular, los de período fijo, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

El artículo 21 transitorio de la Carta de 1991 ordenó de manera expresa

al Congreso de la República que dentro del año siguiente a partir de la fecha de su instalación desarrollara, a través de una Ley, el artículo 125. De no hacerlo el Congreso, el Ejecutivo quedaría facultado de manera automática para que en el término de los tres meses siguientes expidiera un decreto con fuerza de ley reglamentando la Carrera Administrativa y demás aspectos conducentes a hacer efectiva la implementación de esta institución en todas las entidades y órganos del Estado.

El Congreso Nacional, consecuente con su responsabilidad, aprobó justo a tiempo la Ley 27 de 1992 promulgada el 29 de diciembre próximo pasado, sobre la cual me referiré para resaltar las novedades que contiene en materia de Carrera Administrativa.

Los principales tópicos que en mi criterio merecen destacarse son:

- El ámbito de cobertura: Está señalado en el artículo segundo de la Ley 27, y está constituido por todos los empleados del Estado que presten sus servicios a las entidades u organismos de los niveles nacional, departamental y distrital diferentes al distrito capital, municipal y sus entes descentralizados, en las asambleas departamentales, en los concejos municipales y dis-

triales y en las juntas administradoras locales, excepto las unidades de apoyo que requieran los diputados y concejales.

La determinación de su ámbito de aplicación significa que por primera vez a nivel territorial se aplique de manera real y efectiva la institución de la Carrera Administrativa. Es éste un avance considerable, pues hemos visto que en ese nivel se han tenido atávicas frustraciones.

- La obligatoriedad para todos los nominadores de aplicar la Carrera Administrativa en el término de seis meses a partir de la publicación de la Ley 27/92, so pena incluso de incurrir en causal de mala conducta.
- Se establece una preferencia en favor de los empleados de Carrera para llenar las vacantes de mayor jerarquía a través de la figura de la encargatura, siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos para el desempeño del cargo de que se trata.
- Sustancial modificación se introduce al proceso de evaluación del desempeño de los funcionarios, pues se faculta a la administración para que retire del servicio a aque-

llos que obtengan una calificación deficiente en el ejercicio de sus funciones.

Se desarrolla el artículo 130 de la Constitución, conformando la Comisión Nacional del Servicio Civil y fijándole atribuciones y competencias, fundamentalmente en lo relativo a la vigilancia y administración de las carreras administrativas excepto de aquellas que, como dijimos antes, tengan carácter especial.

La conformación y puesta en funcionamiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil, donde están representados todos los estamentos de la Función Pública, es prenda de garantía de que esta vez, a diferencia de las anteriores, estas normas no sean letra muerta y que por el contrario conduzcan a fortalecer la administración pública, como consecuencia de la implantación de uno de los instrumentos más idóneos para el manejo de los recursos humanos al servicio del Estado, cómo es la Carrera Administrativa.

La Comisión Nacional del Servicio Civil empezó a desarrollar su trabajo y a ocuparse de aspectos importantes que han sido sometidos

a su consideración. Cumplidas rápidamente las etapas de convocatoria y consultas para la designación de representantes de gobernadores, alcaldes y organizaciones sindicales, abocó y definió muy prontamente su reglamento interno, para pasar a ocuparse de los asuntos concretos de su competencia, impulsando a la vez lo correspondiente a la organización de las comisiones seccionales del Servicio Civil, creadas por ley.

En el nivel seccional, los gobernadores como presidentes de estas comisiones jugarán un rol importantísimo para su conformación definitiva y puesta en funcionamiento.

- Otro aspecto a resaltar es el referente al papel asignado por la ley a la Escuela Superior de Administración Pública y al Departamento Administrativo de la Función Pública en cuanto a la asesoría que debe ofrecerse a las entidades territoriales y sus entes descentralizados, en aspectos relativos al establecimiento de manuales de funciones, nomenclatura, clasificación y remuneración de cargos.

En complemento de lo anterior, la Escuela ha formulado como propuesta

un programa de capacitación con cobertura nacional consistente en la creación de un Sistema Nacional de Capacitación, con énfasis, en una primera etapa, tendiente a llenar los vacíos de formación que puedan tener los funcionarios públicos interesados en ingresar a la Carrera Administrativa, y a concurrir a la potenciación permanente de la capacidad de los funcionarios que ya están en ejercicio de responsabilidades públicas, especialmente en el escalafón de la carrera administrativa.

Este sistema nacional de capacitación no implica crear, suprimir o fusionar dependencias ni cargos. Pretende potenciar los recursos humanos, físicos y financieros de los cuales disponen ya las entidades públicas, para optimizar en primer término la formulación de una política de Estado al respecto, y luego, para disponer adecuada y oportunamente de los mecanismos que permitan a las entidades concernidas, circular la información disponible al respecto, los servicios de expertos, las metodologías, los apoyos didácticos, el resultado de investigaciones, etc.

Esta propuesta, cursada al Gobierno Nacional en 1992, ha cobrado especial importancia al ver que los planes de modernización tan precisos y agresivos como los que adelantan la antigua Di-

rección de Impuestos Nacionales o la Superintendencia de Industria y Comercio, contemplan por igual la necesidad de fijar buena parte de los esfuerzos de modernización en el empeño de potenciar los recursos humanos.

A nadie debe asistírle duda al respecto: El proceso de modernización del Estado requiere gerentes, los gerentes requieren personal ampliamente capacitado ética y profesionalmente, y unos y otros no se lograrán si no hay una política estatal coherente, sólida, de formulación sencilla y de aplicación clara en la materia. No dudo en afirmar que el proceso de modernización del aparato estatal, que la consolidación verdadera de procesos irreversibles de descentralización que vivimos, y que la reevaluación del ciudadano como beneficiario único y destinatario principal de la actividad de los funcionarios públicos, sólo llegará a feliz término si además de adecuaciones normativas, de estructuras de plantas físicas y demás tareas importantes, no se emprende una seria, amplia y coherente política de potenciamiento de las personas que van a ejercer las funciones de ese nuevo Estado eficaz, productivo, ágil y honesto que todos queremos.

No dudaría en atribuir un buen porcentaje de las posibilidades del éxito en los procesos de cambio y reorien-

tación de nuestro Estado, al logro del objetivo que se propone el proyecto que he formulado y cuya implementación puede llevarse a cabo al amparo del Decreto Ley 1221 de 28 de junio de 1993, dictado por el Gobierno Nacional en desarrollo de la facultad a él otorgada en el numeral 1 del artículo 29 de la Ley 27 de 1992.

El signo general de esta norma legal, fundamental para la profesionalización de la función pública, podría ser: La capacitación es tarea de todos, y deja de ser episódica para convertirse en permanente.

Es tarea de todos, pues compete por igual a las entidades que hacen gobierno en la materia, como el Departamento Administrativo de la Función Pública, pero fortaleciendo su función de formulador de política, tarea también de la Comisión Nacional del Servicio Civil, administradora de la Carrera, uno de cuyos elementos es la capacitación; tarea de la ESAP, por su naturaleza; tarea de cada una de las entidades, pues a cada una compete destinar los recursos suficientes al efecto, desarrollar los

planes que hubiere señalado en la materia y controlar su ejecución y, en fin, de todos los funcionarios, pues no sólo es un derecho a ser capacitado, sino un deber de capacitarse. En esta convergencia de voluntades estriba la importancia de la norma legal que comento.

En el mismo campo, cabe destacar el Decreto 1222 de la misma fecha, mediante el cual el Gobierno Nacional desarrolló las facultades a él otorgadas en los numerales 3 y 4 del artículo 29 de la Ley 27, es decir, en lo atinente a requisitos para ingreso a Carrera Administrativa en los muni-

El Constituyente quiere que nuestras universidades lo sean de verdad, lo cual requiere la formación en su interior, de verdaderas comunidades académicas, núcleos del saber, que al tiempo que jalonan el desarrollo curricular en su conjunto, se complementan con la función investigativa y de extensión, buscando con ello al tiempo su avance y posicionamiento en el terreno de la ciencia y su ineludible imbricación en el desarrollo social del país.

cipios con población menor a 10.000 habitantes, y a procedimientos para los concursos, evaluaciones y calificaciones que deban surtirse en Carrera Administrativa.

### 5.3 La Ley de Educación Superior

Una de las principales características de la Constitución Política de 1991 es el reconocimiento expreso de lo que constituyen los derechos fundamentales de la persona humana. Dentro de estos derechos el reconocimiento igualmente expreso de los derechos sociales, económicos y culturales reconocidos como derechos de segunda generación por cuanto se parte de la idea de que el ser humano debe desenvolverse y vivir dentro de un marco de condiciones sociales, económicas y culturales acordes con su dignidad.

El fin principal de estos derechos es garantizar un bienestar económico, una verdadera justicia social, como también el goce pleno de los beneficios de la educación y la cultura. La esencia de estos derechos radica en la obligación del Estado de dedicar dentro de sus posibilidades económicas y financieras los recursos necesarios para su satisfacción.

Uno de estos derechos es el de la educación consagrado en el Artículo 67 de la Carta, que si bien se encontraba implícito en la anterior Constitución en el Capítulo dedicado a la libertad de enseñanza, hoy se reconoce en forma explícita no desde el punto de vista de quien la recibe sino como una

obligación de quien la imparte, es decir no solamente se reconoce el derecho a impartir la educación sino prioritariamente el derecho de toda persona a recibirla.

Quizás ninguna otra Constitución anterior había sido tan explícita en materia educativa como la de 1991. Más allá de consagrarla como un derecho o como una obligación del gobierno o del Estado, las constituciones precedentes no habían profundizado mucho en su carácter o en sus fines.

Además de consagrarle expresamente a la educación varios artículos, se refiere a ella en materias diferentes en las que se le menciona, como en los derechos del niño y del adolescente o en la formación de los grupos étnicos.

Cuatro aspectos fundamentales incluye la Constitución de 1991 sobre la educación:

En primer lugar, consagra la educación como un derecho de toda persona, y la define como un servicio público que tiene una función social.

En segundo lugar, señala claramente los fines de la educación; las responsabilidades del Estado, la sociedad y la familia; su obligatoriedad; los alcances de la gratuidad; la obligación que le

corresponde al Estado y la concurrencia de la Nación y las entidades territoriales en su dirección, financiación y administración.

En tercer lugar, fija los derechos de los particulares para fundar establecimientos educativos, la participación de la comunidad educativa, la calidad de los educadores, los derechos de los padres de familia, la educación bilingüe de los grupos étnicos, la erradicación del analfabetismo y la educación especial.

En cuarto lugar, determina expresamente la financiación de la educación preescolar, primaria, secundaria y media. En cuanto hace a la educación superior la Constitución Política de 1991 consagra la libertad de enseñanza, de aprendizaje, de investigación y cátedra en su artículo 27.

La participación de la comunidad en la prestación de los servicios públicos, artículo 365, es reconocida en el artículo 67, cuando señala que "La educación es un derecho de la persona y el servicio educativo es un servicio público, con función social". Contempla igualmente el derecho de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones de educación superior, artículo 69. En este marco consagra y garantiza la autonomía universitaria, y se establece la obligatoriedad de un

régimen especial para las universidades estatales, a la vez que determina la existencia de mecanismos y de incentivos a favor de personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología (artículos 70 y 71).

La Ley 30 de 1992, sobre la Educación Superior además de hacer coherentes los lineamientos del Plan de Apertura Educativa 1991/1994 elaborado por el Departamento Nacional de Planeación señala como metas el mejoramiento de la calidad de la educación, la ampliación de su cobertura y la descentralización de la administración de la educación pública. En la educación superior señala el compromiso de reestructurar el ICFES, de regular y controlar el valor de las matrículas, en todos los niveles educativos, lo que se escribe en el campo del modelo de apertura económica en que está empeñado el país.

Recoge fundamentalmente el mandato constitucional que consagra la autonomía universitaria, el derecho de las universidades a elegir sus directivos y a regirse por sus propios estatutos, y la necesidad de fortalecer la investigación científica amén de ser consecuente con la naturaleza de servicio público y el derecho de mantener el control y vigilancia de las universidades por parte del Estado.

Por ello su estructura descansa en el desarrollo de estos principios constitucionales. La estructura contempla un Título I con los fundamentos de la Educación Superior como proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral.

Presenta los objetivos de la Educación Superior, sus campos de acción y de los programas académicos, la definición de las instituciones de educación superior, lo relacionado con los títulos, la definición de su autonomía y las funciones de inspección y vigilancia.

El Título II contempla lo relacionado con el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior que incluye su naturaleza y funciones.

En el Título III se halla lo relacionado con el régimen especial de las universidades estatales o públicas, en cuanto hace a su naturaleza y creación, su organización, el régimen de contratación y el régimen de personal docente y administrativo.

Los Títulos IV y V contemplan el régimen de las demás instituciones de educación superior no oficiales en cuanto a su naturaleza, creación y organización. Los dos capítulos finales se consideran normas de carácter ge-

neral, relacionadas con la creación de seccionales, el régimen de extensión y bienestar, los derechos pecuniarios, los regímenes de personal docente y estudiantil y las disposiciones de carácter transitorio que han de viabilizar su aplicación.

El Estatuto universitario que ahora comento, sustituye el Decreto Ley 80 de 1980, y promete aclimatar el nuevo aire de confianza en los avances de nuestro mundo universitario. El Constituyente quiere que nuestras universidades lo sean de verdad, lo cual requiere la formación en su interior, de verdaderas comunidades académicas, núcleos del saber, que al tiempo que jalonan el desarrollo curricular en su conjunto, se complementen con la función investigativa y de extensión, buscando con ello al tiempo su avance y posicionamiento en el terreno de la ciencia y su ineludible imbricación en el desarrollo social del país.

La amplitud del tema que he abocado me permite referirme, así sólo sea para mencionarlos, a otros desarrollos legales de muy reciente data, ocurridos en materia educativa. Así, el Decreto 1211 de 28 de junio de 1993 ha reestructurado el ICFES, y estableció además su estatuto básico. Se adelanta así una vieja aspiración del medio universitario.

Debo señalar igualmente el Decreto 1210 de la misma fecha, mediante el cual se reestructura el régimen orgánico especial de la Universidad Nacional de Colombia, en desarrollo de la facultad concedida al gobierno en el artículo 142 de la Ley 30 de 1992.

Hay en todo este proceso, del cual hace parte la reciente norma regula-

durante algunos minutos, es la Ley 31 de 1992, "Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los fondos de fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones".

había acompañado desde las épocas del Banco Nacional (1880 a 1904) y aún antes, y que empezó a clarificarse con la Ley 25 de 1923, que si bien resguardó su origen contractual, al contemplar autorizaciones al Gobierno Nacional para promover y luego convenir su función con otros accionistas particulares, dejó abierta la puerta para el manejo del Estado.

La Asamblea Nacional Constituyente, recogiendo un viejo anhelo de los colombianos y en especial de los servidores del Estado, elevó a canon constitucional la Carrera Administrativa haciendo obligatoria su implementación en todos los niveles y sectores de la Administración Pública.

La materia desarrollada, es la contenida en el Capítulo 6o. del Título XII de la Carta y en el artículo transitorio 51 de la misma.

Cabe señalar que aunque la institución no era extraña a los textos constitucionales, es novedad en la Carta de 1991 al consagrar por primera vez, la función de Banca Central en las normas mencionadas.

Cabe señalar también que en este punto el Constituyente precisó que tales funciones de Banca Central se ejercerán con sujeción a la Ley y en coordinación con la política económica general.

En cuanto a la naturaleza del Banco, zanja de tajo la dicotomía que la

La Ley 31, en desarrollo de la Carta Política, señala al Banco como entidad de naturaleza única, lo que le implica ser órgano del Estado, de origen constitucional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, de naturaleza única, sujeto a un régimen legal propio para el ejercicio de sus funciones de Banca Central.

En este punto se establece, pues, una dualidad, así:

La Constitución, la ley y los estatutos regirán exclusivamente lo relacionado con su organización, estructura, funciones y atribuciones y los contratos en que sea parte.

En los casos no previstos en tales fuentes normativas, en las operaciones mercantiles y civiles en general, y en los actos del Banco que no sean administrativos, se regirá por normas del Derecho Privado.

dora del CESU, el ánimo de adelantar con certeza el proceso de reordenación de la materia educativa, con miras a darles autonomía a nuestras universidades, con lo cual ellas serán fortalecidas en su manejo y en su quehacer de lo cual se beneficiarán los estudiantes, los docentes y en general toda la comunidad universitaria y a través de ellos, la sociedad toda.

#### **5.4 La Ley del Banco de la República**

Otro de los desarrollos legales sobre los cuales deseo fijar su atención,

De pronto sea del caso dar un pequeño vistazo a antecedentes históricos recientes de esta institución para una mejor comprensión.

Siendo el Banco una institución de derecho privado, tradicionalmente desempeñó funciones eminentemente públicas, como son las relacionadas con la moneda. Este aspecto fue particularmente claro cuando en 1963 se creó la Junta Monetaria, como órgano del Estado, de derecho público y a través del cual se ejercería en lo sucesivo la función de regular las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, mediante normas de carácter general. Quizás valga la pena mencionar que estaba integrada por los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Económico y Agricultura, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación y el Gerente del Banco de la República. A partir de 1968, la integró también el Gerente del INCOMEX.

Por su parte el Banco, como entidad de derecho privado, continuó siendo el centro del sistema financiero y como tal emitía moneda legal, administraba las reservas internacionales, era agente fiscal del Gobierno y ejecutaba las políticas monetaria, cambiaria y crediticia.

Tal dualidad se debilitó fuertemente en 1973 con ocasión de la reforma del

régimen jurídico del Banco y la nacionalización de su capital, con lo cual ambas instituciones eran estatales, con regímenes estatales y conformación análoga.

Pero la Carta de 1991 hace esta situación más nítida y más precisa. Otorga a la Junta Directiva del Banco la calidad de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, que ejercerá mediante disposiciones de carácter general. Estas funciones están en estrecha concordancia con la responsabilidad otorgada al Banco en el sentido de velar por la realización y el mantenimiento de la estabilidad del nivel general de precios. El Banco debe rendir informe de su gestión ante el Congreso de la República, al inicio del segundo período de cada legislatura ordinaria.

En cuanto a las funciones del Banco propiamente dicho, se precisa lo atinente a la calidad de Banco de Emisión.

En esta materia quizás sea interesante precisar que la ley perfeccionó la regulación respectiva. En efecto, las normas legales vigentes desde 1923 hasta 1948 consagraron el patrón nominal y por tanto la denominación de "Pesos oro" eliminada, mediante la supresión de la "Paridad Oro" por la Ley 17 de 1977 que incorporó a la legislación

colombiana la segunda enmienda al Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional. El efecto práctico de estas disposiciones consistió en dejar sin efecto jurídico alguno la referencia al oro en los billetes del Banco.

Desaparecido el patrón oro, era necesario redefinir la unidad monetaria, como en efecto lo hace la Ley al establecer que dicha unidad es el "Peso" emitido por el Banco de la República. Así viene sucediendo desde 1931.

Otra función del Banco es la de ser Banquero y prestamista de última instancia de los establecimientos de crédito.

Sólo aspecto que deseo resaltar en este amplio campo, que por este camino el Banco no puede entrar a solucionar problemas de solvencia de instituciones financieras, que deberán ser atendidos por el FOGAFIN o por otros mecanismos.

También será el banquero y agente fiscal del Gobierno. Como tal, será el depositario de los fondos del Tesoro, para pagar con ellos la deuda pública que determine el Gobierno y llevar su registro. También será el agente del Gobierno en la contratación de empréstitos y la colocación de sus títulos en el mercado, sin que pueda

adquirirlos —a no ser en el mercado secundario— ni recibirlos en garantía. Debe anotarse que son solas facultades del Banco, para cuyo ejercicio debe mediar acuerdo con el Gobierno, y en todo caso no hay en ellas exclusividad a su favor.

Hay en este campo una mutación importante. El Artículo 373 de la Carta permite al Banco otorgar créditos o garantías a favor del Estado, en las condiciones allí establecidas, que no son otras que la aprobación unánime de los miembros de la Junta Directiva. Este asunto, que hace parte de los temas tradicionalmente manejados por altos expertos en la materia, pues su complejidad lo amerita, reúne además la característica de tocar con la realidad económica, entiéndase el bolsillo, de todos y cada uno de los ciudadanos.

En efecto, el propio texto constitucional señala al Banco como el instrumento estatal para velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda. Entiéndase control del fenómeno inflacionario.

Al hablar de esta materia, no puedo dejar de recomendar la consulta íntegra del escrito sobre la materia publicado por el Exministro de Hacienda, doctor. Rodrigo Llorente Martínez, en el No. 103 de la Gaceta Constitucional,

bajo el título “Una Banca Central para el Siglo XXI. La inflación y la Constituyente”.

El connotado Exministro parte de la base de que la inflación de origen fiscal, por financiamientos internos al sector público con base en emisiones de moneda ha sido la que en forma más permanente ha afectado al país y ha generado empobrecimiento general de la economía.

No pretendo relevar a los lectores de la consulta directa del texto propuesto, el cual me limito a señalar como expresión del sentimiento general en la Asamblea, expreso también en la ley, de limitar al máximo las operaciones de financiamiento del Banco al Gobierno, y aún la garantía del Banco a los títulos del Gobierno, como se tuvo oportunidad de ver con ocasión de una emisión de TES en julio de 1991.

Finalmente, corresponde por Constitución y ley al Banco, administrar las reservas internacionales, que grosso modo podemos determinar como manejo, inversión, depósito en custodia y disposición de los activos de reserva.

Quiero terminar esta corta y forzosamente incompleta referencia a tema tan fértil como el que ahora trato, con dos precisiones, así:

- En materia cambiaria, y más concretamente en cambios internacionales, ha de verse en conjunto con la Ley 9a. de 1991, marco en la materia, que realizó precisiones importantes, y con nuevos desarrollos legales recientes.
- En cuanto a la autonomía del Banco, debe tenerse claro que no se trata de independencia, ni menos de prevalencia sobre otros órganos públicos, sino que sus funciones deben desarrollarse en coordinación con la política general. No siempre va a ser fácil esta coordinación, como no lo ha sido hasta ahora. No obstante, la misma ley ha comenzado a señalar los mecanismos que llevan a tal cometido, tales como la presencia del Ministro de Hacienda en la Junta Directiva del Banco, en calidad de presidente, o los informes de la Junta al Congreso.

## **6. DESARROLLOS LEGALES FUTUROS: RESPONSABILIDAD DEL CIUDADANO**

En la materia económica se está en espera de estatutos tan importantes como la ley que reglamente la intervención del Estado en la dirección General de la Economía, en desarrollo del artículo 334 de la Carta. O la refe-

ida a la normatividad sobre requisitos de eficiencia para el funcionamiento de las empresas monopolísticas, que deberá presentarse por el gobierno, sin plazo especial, tal como lo señala el artículo 336. Todo este tema de los monopolios está tocado por el universo subyacente de los monopolios de licores, suerte y azar. No resisto el impulso de señalar cómo fue de interesante para mí, observar dentro del recinto de la Asamblea Constituyente que sólo dos temas suscitaron la emoción de las barras —escasas por cierto—: El de la propiedad de los medios de comunicación, y este de los licores, y juegos de suerte y azar.

Tratamiento especial va a requerir del Congreso la materia de Planeación. El tema de suyo es urgente, y un pronunciamiento del Consejo de Estado en fecha reciente, llamó la atención sobre la inexistencia de los instrumentos de gestión, debidamente aprobados en las instancias legales.

A estos temas pertenece la ley orgánica sobre conformación y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación, ordenado en el artículo 340 de la Carta, o el plan nacional de inversiones públicas.

Tenemos ya en vigencia la ley 60 de 1993, llamada de recursos y compe-

tencias, instrumento normativo de uno de los temas más álgidamente discutidos y debatidos en el seno de la Comisión V de la Asamblea y de la Plenaria respectiva. En efecto, el trasfondo del tema era el equilibrio entre el poder central y los entes locales como destinatarios de los recursos del Estado. Tema de suyo controversial, y que permite tanto discusiones apasionadas entre centralistas a ultranza y descentralistas furibundos, como

Otro aspecto a resaltar es el referente al papel asignado por la Ley a la Escuela Superior de Administración Pública y al Departamento Administrativo de la Función Pública en cuanto a la asesoría que debe ofrecerse a las entidades territoriales y sus entes descentralizados, en aspectos relativos al establecimiento de manuales de funciones, nomenclatura, clasificación y remuneración de cargos.

aproximaciones técnicas de difícil asimilación como la aplicación de índices o los ingresos ordinarios o corrientes de la Nación.

El tema está apenas iniciándose, y solamente con la promulgación de leyes sobre aspectos conexos y no menos álgidos como la reglamentación del Fondo Nacional de Regalías (Artículo 361), tendremos un horizonte

acaso más despejado a la vuelta de unos meses.

No obstante, y ya en el final de mi ensayo, deseo llamar la atención sobre un aspecto fundamental: El desarrollo de la Carta Política, aún en su aspecto legal, es asunto de todos, y no sólo del Congreso. Por supuesto a éste compete una responsabilidad fuerte que la cumple poco a poco, pero somos todos, cada cual desde su espacio,

desde su actividad pública o privada, los que hacemos de la Carta una realidad o un desengaño.

En síntesis, podemos dotar al país de 150 leyes nuevas, o de 211, o de

un año, en 10 o en 100 pero nada habremos hecho para devolverle la fe al país en sí mismo, en sus instituciones, si entre todos no aclimatamos una nueva cultura de la civilidad, de la tolerancia, de la convivencia, del espacio para todos y esto es un logro de todos. Nadie es ajeno al reto, y nadie puede sustrerse a su parte de responsabilidad. De lo que se trata es de desarrollar una nueva cultura.

Ciertamente corresponde al Congreso y al Ejecutivo continuar su labor de desarrollo de la Carta, mediante el estudio de proyectos nuevos o renovados de ley, tendientes a regular nuestra nueva y cambiante realidad. A ellos les compete una gran responsabilidad, que a mi juicio han ido cumpliendo aún en medio de situaciones bien complejas y muchas veces adversas. La agenda del parlamento seguirá siendo determinada por estas urgencias en muchos años, pero esa dinámica es sólo una bien importante faceta del proceso de desarrollo constitucional, del cual todos hacemos parte.

En oportunidad del 2o. aniversario de la Carta, es preciso señalar que hemos avanzado, que muchas cosas se han hecho, y que muchas más deben ser intentadas. Pero lo más importante, es que los ciudadanos han creído que la nueva Carta es prenda de apertura, de participación, de cambio, en suma, de confianza.

Es esa la dinámica que debemos impulsar. La dinámica de la confianza, sobre la de la desconfianza, que no es otra sino la certeza de que nuestra Nación, en medio de grandes dificultades, avanza hacia la consolidación de sus instituciones y hacia el logro de los objetivos comunes a los ciudadanos.

