

22047

REPUBLICA DE COLOMBIA



# GACETA CONSTITUCIONAL

No. 18

Bogotá, D.E., viernes 8 de marzo de 1991

IMPRENTA NACIONAL  
Edición de 20 páginas

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

PRESIDENTES:

ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF  
ALVARO GOMEZ HURTADO  
HORACIO SERPA URIBE

SECRETARIO GENERAL:

JACOBO PEREZ ESCOBAR

RELATOR:

ALVARO LEON CAJIAO

### EXTRADICION DE COLOMBIANOS

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
Constitución Política de Colombia

No. 18

AUTOR:

JULIO SIMON SALGADO VASQUEZ

(Página 11)

### PROPUESTAS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
Constitución Política de Colombia

No. 19

AUTORES:

AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO,  
BELISARIO BETANCUR,  
HUGO PALACIOS

(Página 13)

### ARTICULO NUEVO TITULO III

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
Constitución Política de Colombia

No. 20

AUTOR:

CARLOS LLERAS DE LA FUENTE

(Página 16)

### REFORMA DEMOCRATICA DE LA EDUCACION

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
Constitución Política de Colombia

No. 21

AUTORES:

ABEL RODRIGUEZ, JOSE TORO,  
FABIO VILLA

(Página 17)

## Nuestra tarea primordial es la preservación de la libertad

"Tenemos que construir un sistema de autoridad legítima, justa, pero fuerte, sometida a controles pero eficaz."

ALVARO GÓMEZ HURTADO

(Página 2)

## La reforma política nos llevará a alcanzar la paz que anhelan los colombianos

"Construyamos una patria generosa, donde nuestros niños y jóvenes sonrían ante la perspectiva de justicia y porvenir."

AIDA ABELLA

(Página 4)

## Queremos una Colombia que viva en armonía con la naturaleza y que pueda respirar un aire puro

"Soy uno de los 600 mil indios sobrevivientes que aún habitamos este país. Detrás de mi presencia aquí han corrido siglos de dominación, discriminación, despojo y muerte."

FRANCISCO ROJAS BIRRY

(Página 6)

## La doble vuelta para la elección presidencial es el fin definitivo del bipartidismo

"Un país como el nuestro, rico en realidades de todo tipo, no cabe en uno o dos partidos."

IVÁN MARULANDA

(Página 9)



# Exposición general del Constituyente Alvaro Gómez Hurtado en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente del 15 de febrero de 1991

**E**l Movimiento de Salvación Nacional expuso ante la opinión pública sus criterios para la Reforma Constitucional que debe emprender esta corporación y que merecieron que los votantes nos otorgaran la importante representación que aquí tenemos.

Comprenden ellos numerosos artículos que deben ser examinados de nuevo, sin temor por las innovaciones, pero sin caer en el prurito de modificarlo todo para complacer el evidente anhelo de transformación que hoy existe en el país.

No sobra decir que nuestra tarea primordial es la preservación de la libertad. Para que su vigencia haga posible una paz justa.

Hemos creído que este es el ámbito para conseguir un acuerdo sobre lo fundamental. Es decir, sobre aquellos temas sencillos y elementales sobre los cuales es preciso restablecer criterios unívocos que hagan posible la reconciliación nacional.

La Constituyente es, ante todo, un poder legislativo. Debemos vigorizar la ley en el supuesto necesario de que las leyes —todas ellas y especialmente las que tienen un carácter constitucional— deben considerarse como justas y que, por lo mismo forman parte del patrimonio común de los colombianos.

Debemos asumir que en ellas están comprendidos, si no todos los derechos, si por lo menos todas las garantías que los colombianos necesitan para vivir con dignidad. Del vigor que seamos capaces de darle al cuerpo jurídico que estamos creando, dependerá el destino de nuestro país. Debemos aspirar a sacralizar el resultado y a convertirlo en el punto de partida de una transformación nacional.

De ello dependerá la vigencia práctica de los Derechos Humanos y las posibilidades de la igualdad que todos apetecemos.

Nos corresponde crear la conciencia de que lo que aquí hagamos tiene vocación de eternidad. Sin lanzar al mar las llaves de las reformas, pero sin aceptar que nosotros apenas logramos crear un corredor hacia otras formas impredecibles de organización estatal.

Sostuvimos que con la Constitución actual, la de 1886, se puede gobernar bien. Seguimos creyendo eso mismo. Al hacer esta afirmación queríamos ponderar el desafío que ello significa para nosotros. Porque nos impone la obligación de que las reformas que hagamos sean excelsas.

El país naufraga hoy en la anarquía. Hay una autoridad desfalciente, que no encuentra en la ley el apoyo para detener el caos. De antemano se acepta que la ley que se debe aplicar no tiene vigencia general, porque, como toda otra ley, ha sido desconocida, transada, negociada. Las autoridades prefieren no correr el riesgo de aparecer como represivas. Porque en cada caso el individuo se considera agredido cuando un mandato legal le impide satisfacer sus pretensiones.

Pretendemos conseguir aquí un acuerdo sobre ese punto fundamental. Pues la ley la necesitamos todos para convivir. Si la ley es justa la necesitan los débiles, los pobres, los desvalidos, los que no pueden pagar escoltas, las minorías... Todos los que tengan un derecho lícito. Pero sin ley tampoco hay derechos humanos.

La Constitución que vamos a aprobar requiere desarrollos legales. Si esas leyes reglamentarias no se van a aplicar, para qué nos imponemos un rigor en nuestra tarea, cuando daría lo mismo que lo hiciéramos bien o mal, puesto que todas nuestras decisiones también serían trancasles.

Vamos a trabajar sobre la recuperación de la justicia. Nuestras ideas han sido claras. Quedaron parcialmente consagradas en la excelente Reforma Constitucional de 1979, aprobada por consenso por el Congreso y que fue infortunadamente invalidada por la Corte.

Pero de entonces a hoy la situación ha empeorado. Es dramática la desaparición del sistema judicial. Nos perjudica ante el mundo, porque un país sin justicia no puede mostrar un estado de derecho y nuestra soberanía queda expuesta porque carece de personería jurídica.

Hay que recuperar la justicia a corto plazo. Si no lo logramos, hemos fracasado. Necesitamos que haya voluntad política en el régimen, en quienes tienen la autoridad en forma actual. Nosotros, con la capacidad legislativa de que disponemos, podemos ofrecer soluciones de vigencia inmediata. Es éste otro desafío emocional.

No creemos que las legítimas aspiraciones del pueblo necesiten que no haya ley para poder conseguir las.

No creemos que esas aspiraciones, que con tanto cariño y esperanza hemos cultivado, necesiten que no haya autoridad para obtener su consagración.

Queremos que la nueva estructura de la Constitución conduzca a que la autoridad vuelva a ser del común. Que nuestro pueblo la considere

re como suya y no como una potencia ajena, a la cual se puede resistir o simplemente sobornar.

Presentaremos en comisión las cláusulas que permitan, de un lado, restablecer la moral administrativa y de otro, crear un eficaz amparo constitucional contra la arbitrariedad de los funcionarios.

El Movimiento de Salvación Nacional no ha querido presentar un articulado propio, para no propiciar que sea éste y no otro, el que se apruebe. Consideramos que las ideas pueden tener distintas expresiones y que, en temas de tanta trascendencia, no valen las vanidades literarias. Oportunamente y en cada caso presentaremos nuestras iniciativas, todas ellas congruentes con nuestras ideas básicas, acogidas por un cuidadoso equipo de trabajo.

Quiero aprovechar este auditorio para proponer a la consideración de los colombianos el proyecto que consagraría en nuestra Carta una nueva forma de participación que, de ser aprobado, significaría una auténtica novedad en el derecho público contemporáneo.

Tenemos una democracia participativa. Es una de las más antiguas de América y también de Occidente. Se basa en el voto de los ciudadanos, que eligen a quienes los representen tanto en el ejercicio del mando como en la función legislativa. Esto viene de la Revolución Americana, y se extendió en el mundo en virtud del prestigio de la Revolución Francesa. Se creó así un sistema de expresión política que se considera insuperable. Y que reemplazó las formas institucionales corporativas o estamentarias de los regímenes monárquicos.

Surgió en torno de él una técnica electoral, que no sólo profesionalizó la participación en la política, sino que fue dejando por fuera de las decisiones relativas al manejo del Estado, a porciones crecientes de opinión, que por alejamiento de las organizaciones grupistas, se han encontrado en imposibilidad de participar en las contiendas de los partidos. Así se han formado esas mayorías silenciosas, abstencionistas, que carecen de fe en la eficacia de su propia participación en la vida pública.

Se habla entonces, con razón, de que no basta que la democracia sea representativa, sino que, además, debe ser participativa. Esta propuesta suena bien. Generalmente es acogida. Es, al parecer, el mandato único que nos dio la papeleta con que fuimos elegidos. Y son muchos los que han pretendido convertirla en una expresión constitucional.

De ordinario se pretende hacer que el pueblo participe ofreciéndole nuevas y más frecuentes oportunidades electorales. Y por ello, con ra-



zón, se ha procurado someter a la decisión de los votantes temas regionales, y apelar a los referendos y a los plebiscitos para definir decisiones de mando en diversos niveles de la administración o para ejercer control más directo sobre los mandatarios del sistema representativo. Se supone que la abundancia del recurso electoral debe despertar el aletargado interés del pueblo para que participe en el sistema representativo.

Hemos pensado que para obtener una participación más directa, permanente y que se ejerza sobre los grandes temas que atañen a la forma de vida del pueblo, es necesario trabajar con elementos distintos de los que usualmente han constituido el sistema de la democracia representativa.

Y hemos explorado la planeación, no ya como una simple disciplina en el manejo de la economía, sino como el gran escenario democrático donde se produzcan consensos orientadores de la marcha del Estado.

Respetando la tridivisión del poder público que le impuso al mundo Montesquieu, propondremos, sin embargo, la creación constitucional de un cuerpo independiente, el Consejo Nacional de Planeación, que actúe como un pinón de enlace entre el Ejecutivo y el Congreso, en el que puedan expresarse, sin las exigencias del profesionalismo partidista, las otras fuerzas vivas del país, que no han tenido vocación electoral y han sido, por esta causa, privadas de su capacidad decisoria.

Nos referimos a las asociaciones del trabajo, a los sindicatos, las cooperativas, los gremios de la producción, a los institutos culturales, a todas aquellas formas comunitarias que tengan densidad, aunque carezcan de fuerza numérica y que deben tener derecho a una oportunidad de participación.

También las regiones y las entidades territoriales, que tendrían presencia como entes que conforman la nacionalidad y que, por el hecho de ser orgánicos, deben ser considerados por fuera de una simple valoración proporcional a sus integrantes y a sus recursos.

Un Consejo Nacional, independiente, no sólo en virtud de su nombramiento, sino de la estabilidad de sus miembros (8 años de periodo), realizará la convocatoria permanente de las fuerzas vivas, tendrá a su cargo las estadísticas y el avalúo de los recursos, y mantendrá en una vigencia elástica el Plan de Desarrollo Económico y Social, para que todo el tiempo sirva de referencia para las iniciativas de producción, para la distribución del ingreso y para racionalizar la descentralización.

Retomamos la formulación de la Reforma de 1979, que decía: habrá un plan de desarrollo, presentado por el Gobierno y aprobado por el Congreso. Pero en su confección entrará, a través del Consejo de Planeación, la vocería de la técnica, de las aspiraciones regionales, de las instituciones sociales, que no tendrían que disminuir vergonzantemente su condición legítima de ser grupos de presión.

El Consejo y su Director, independientes, manteniendo vivos los programas nacionales y regionales de desarrollo, habiendo consultado los gremios de los trabajadores y los de la producción, y con asistencia de los voceros regionales, emitirán los conceptos básicos para la formación y actualización del plan. Y aspiramos a que esta presencia, meramente conceptual, por haber conseguido una abundante y universal participación, grave con mayor eficacia que las decisiones con capacidad jurídica, que son la expresión final del sistema representativo tradicional.

La apertura de este campo constitucional para la participación se consiguió, aunque en una expresión menos elaborada, en la Reforma Constitucional de 1979. Entonces este sistema de democracia participativa alcanzó a tener resonancia internacional, porque se consideró como una creación valerosa de derecho público. Ahora no nos debería faltar coraje para adoptarlo, porque puede aplicarse como complemento del sistema representativo liberal y en nada contraría la tendencia de propiciar consultas populares periódicas o referendos. Por el contrario, una opinión familiarizada con los elementos que constituyen el Plan de Desarrollo, tendría mayor afección por participar y mejor conocimiento en los temas que se le sometieran en cada consulta.

Estamos pretendiendo aclimatar, en nuestro medio, una nueva expresión de nuestros derechos, menos casuista, menos formalista, que se centre sobre la norma y no sobre la forma. Mientras mayor sea la participación en establecimiento de la ley, menos reglamentaria tendrá que ser ésta.

Nuestro aporte a la Constituyente se orientará a conseguir un resultado. Porque la congruencia de sus disposiciones determinará la eficacia del orden jurídico que establezcamos. Un simple artículo, por drástico e imperioso que sea, no conseguirá los efectos que se propone, si su irrupción en el texto constitucional perturba la armonía de los conceptos.

El sistema constitucional de un país debe conducir. Las actividades de la vida pública, deben sentirse orientadas por una normatividad unificante. Todos aquí tenemos ideas particulares

sobre temas concretos. Enhorabuena. La fecundidad está siendo una maravillosa característica de esta corporación. Pero el desafío que se nos presenta es armonizarlas, agregarles una dinámica exterior en virtud de la congruencia con los demás mandatos.

Desde el primer día quisimos que todas las ideas tuvieran la capacidad de expresarse. Y hemos conseguido dar un ejemplo de consenso que ha aumentado aún más las muchas expectativas que ha despertado esta Constituyente.

Y esto aumenta nuestro compromiso ante la opinión. Porque si hay un derrumbamiento de la autoridad, como nunca antes ocurrió, si se acumulan adversidades sin que existan directrices que marquen rumbos a las energías nacionales, la gente antes de caer en la desesperanza busca en el horizonte puntos de apoyo para mantener el optimismo.

En esa búsqueda la gente no distingue entre las distintas expresiones en que se divide el poder público. Se quiere encontrar autoridad, donde quiera que ésta se halle. Y acaso se piensa que nosotros la tenemos.

Esta observación preocupante, que puede ser premonitrice, nos debe poner ante la evidencia de que, finalmente, tenemos que construir un sistema de autoridad legítima, justa, pero fuerte, sometida a controles, pero eficaz. De ello depende el derecho a la vida humana. Autoridad indiscutible para que nadie pueda matar, ni siquiera en defensa propia. Autoridad para que el ejercicio de las libertades no sea controvertible, sino que tenga completo amparo.

Vamos a ser prolijos y minuciosos en la enumeración de los Derechos Humanos que antes siempre estuvieron consagrados en nuestra Constitución y si fueron violados, no fue por causa de haber sido descritos deficientemente, sino porque hubo lenidad en el control de la fuerza y de la arbitrariedad. No hubo quién, oportunamente, a nombre de las leyes justas, impusiera el orden.

Hoy tenemos que demostrarle al país que nos hemos dado cuenta de lo que está ocurriendo. Y que debemos aproximarnos a unas realidades que sobrepasan todas las previsiones menos halagüeñas, y que nos alejaríamos del pueblo, si cayéramos en especulaciones teóricas que ignoren la realidad del país.

Le ofrecimos al país que propiciaríamos una Constituyente responsable. Estamos cumpliendo. Aspiramos a que el ritmo alocado de los acontecimientos externos nos permita terminar nuestro cometido con autonomía y serenidad. Es una tarea cautivante. Yo creo que a todos nos tiene subyugados. Es que hay aquí un sentimiento próximo de lo que es la patria.

15 de febrero de 1991



# Exposición general de la Constituyente Aída Abella en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente del 18 de febrero de 1991

**N**os corresponde el enorme trabajo, de hacer la nueva Constitución en medio de grandes expectativas de la población que aspira a que los problemas que padecen sean resueltos en estas sesiones.

Miles y miles de propuestas han hecho los gremios, las organizaciones sociales, los estudiantes, los indígenas, las mujeres, los intelectuales, los pensionados, los colombianos a título personal, después del fallo de la Corte Suprema de Justicia que le dio el sello soberano y autónomo.

Ante la posibilidad de expresar sus inquietudes se produjo un verdadero alud de ideas e iniciativas que es preciso procesar y plasmar en la Carta Magna.

En primera instancia es necesario caracterizar el actual Estado colombiano, en el cual la carencia de garantías para el ciudadano en el ejercicio de sus derechos, el autoritarismo y la antidemocracia, se convierten en sus rasgos más sobresalientes.

Las instituciones no reflejan las nuevas realidades nacionales e impiden una verdadera participación ciudadana, lo cual constituye una de las principales causas que generan los enormes conflictos sociales. Una de sus expresiones es la persistencia de los enfrentamientos entre sectores civiles insurgentes y las Fuerzas Armadas.

De tiempo atrás, los sucesivos gobiernos han regularizado estados excepcionales de la actual Constitución Nacional, en normas permanentes que limitan los derechos y garantías ciudadanas, tal como se manifiesta en la prolongación indefinida del estado de sitio y la aplicación del artículo 28, en su ordinal 2°, entre otros. Estos mecanismos han sido dirigidos a reprimir las justas demandas de las grandes mayorías nacionales, que reclaman la satisfacción de sus necesidades vitales. Se trata de un régimen político de democracia restringida, donde el derecho a la protesta está anulado y basta rotular las movilizaciones de los campesinos, indígenas, trabajadores, habitantes de barrio, estudiantes, etc., como subversivas, para justificar el empleo de la fuerza.

Por muchos años la oposición, los sectores sociales y populares, han encontrado toda clase de obstáculos para desarrollar su trabajo que van desde el cerco informativo, no por voluntad de los periodistas, sino de los grandes monopolios de las comunicaciones, que son los mismos que dominan los monopolios económicos, financieros, y la vida política; hasta llegar a la eliminación física de sus dirigentes y militan-

tes, pues los ven no sólo como los contrincantes en la arena política, sino como un serio peligro para el manejo del poder.

En repetidas ocasiones el país observa la expedición de decretos, como el estatuto de seguridad, el estatuto antiterrorista, los emitidos cada vez que se anuncia un paro general de los trabajadores, que se inspiran en las teorías consignadas en los documentos Santa Fe 1 y 2 preparados en EE.UU. para detener la inconformidad creciente de los países de América Latina.

El Congreso, y la Corte Suprema, en la mayoría de las ocasiones les han dado paso a normas arbitrarias que han debilitado aún más la restringida democracia colombiana cerrando los escasos espacios democráticos que aún quedan, amparados en el estado de sitio.

La reforma laboral que recientemente aprobó el Congreso es una muestra de ello, el proyecto de las centrales obreras fue archivado, mientras el presentado por el gobierno que recogía el querer de los sectores más favorecidos, lo aprobaban después de aplastar la protesta obrera con decretos que legalizaron el terrorismo de Estado contra los trabajadores y la población en general. El 14 de noviembre de 1990 no sólo se ofreció cárcel a quienes se atrevieran a promover la protesta, sino que se amenazó con la muerte laboral a los dirigentes y trabajadores que lo impulsaron, y se silenció la prensa con amenazas de cierre, si transmitían noticias no autorizadas. En contraste con el tratamiento dado a iguales hechos en Venezuela y Ecuador, en Colombia, todas las manifestaciones de inconformidad son tratadas como orden público, aboliendo en la práctica el derecho a la protesta.

La solución a la crisis institucional que vive Colombia implica la transformación del Estado y por ello proponemos que éste debe tener las siguientes características: un Estado social de derecho democrático y pluralista, que se fundamente en la soberanía popular que respete eficazmente los derechos humanos y las garantías individuales tan vulnerados en este país, y practique la justicia social. Un Estado que respete el derecho de las minorías, el ejercicio de la crítica y la opinión, promoviendo la tolerancia, el derecho a la información ciudadana y la libertad de expresión.

Un Estado con pleno control civil y político de las Fuerzas Armadas, las cuales tendrán la misión de defender las fronteras, donde la Policía cumpla función de preservar el orden público, tenga un carácter de prevención y educación en sus funciones, y no de represión. De igual manera debe permitírsele a la Policía el dere-

cho de sindicalización que opera en varios países del mundo.

Estamos convencidos de que en las Fuerzas Armadas y la Policía existen muchos colombianos no comprometidos en la impunidad, quienes deben tener la oportunidad de levantar la imagen de la institución militar.

El Estado que proponemos conservará la unidad nacional, respetando las particularidades regionales y locales dentro del pleno rescate al carácter multiétnico y pluricultural de nuestra patria. Será un Estado soberano, que juzgue en su territorio a todos los nacionales, quienes no serán extraditados.

Un Estado que a través de la concertación establezca un modelo económico dentro de relaciones en pie de igualdad con los demás Estados y busque el bienestar y el desarrollo nacional; donde coexistan la propiedad estatal, la comunitaria, la solidaria y la privada, las cuales deberán cumplir una función social, fomentándose un modelo económico que proteja cabalmente los recursos naturales, el medio ambiente, la ecología y propicie el desarrollo y el avance tecnológico.

Las nuevas realidades nacionales e internacionales hacen necesario el establecimiento de cuatro ramas del poder público, con carácter autónomo e instituidas al servicio de la soberanía popular y los fines del Estado. Estas ramas serán la Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Electoral.

Para lograrlo es necesario abolir el presidencialismo excluyente y autoritario que ha caracterizado las últimas décadas de la vida nacional.

El Presidente de la República como jefe de la administración velará por la eficacia del servicio público y cooperará en el cumplimiento de los objetivos de las distintas ramas del Poder. El Ejecutivo orientará la política internacional en coordinación con el Poder Legislativo, presentará planes de política económica y social, para discusión con el Poder Legislativo y la concertación con los diversos sectores sociales.

El Presidente de la República será elegido por votación popular y por mayoría absoluta de los electores.

La rama del Poder Legislativo se conformará a través de un Congreso unicameral, integrado por 300 miembros, 100 de los cuales serán elegidos por circunscripción nacional y los demás por circunscripción regional, con representación de todas las entidades territoriales las que tendrán un mínimo de 2 congresistas. Ampliada en 1 por cada 200.000 habitantes. Se garan-



tizará la presencia de las minorías políticas y étnicas en porcentaje no inferior al 15% de sus integrantes.

La facultad legislativa será indelegable y el Congreso de la República recuperará la iniciativa del gasto público. Se establecerá el control político mediante mociones de censura a los Ministros del Despacho.

Los congresistas no podrán ejercer otros cargos públicos o privados, se abolirán los auxilios parlamentarios y podrá revocarse el mandato por incumplimiento de sus funciones, violación del régimen de incompatibilidades y comportamiento inmoral frente a la sociedad.

La carrera administrativa se ampliará a todos los funcionarios públicos del orden nacional, departamental y municipal. Su competencia se garantizará mediante selección por concursos de calidad y méritos. Los funcionarios públicos tendrán plenos derechos políticos, podrán aspirar a cargos de corporaciones públicas, y sólo será necesario la licencia no remunerada para su ejercicio. Sólo en el caso de ocupar cargos con jurisdicción y mando tendrán que renunciar.

La rama Judicial contará con autonomía presupuestal, conservando el sistema inquisitivo, rescatando el jurado de conciencia, como forma directa de intervención del pueblo en la administración de justicia. Se deben reafirmar las garantías del debido proceso. No estamos de acuerdo con la imposición de un fiscal general ni del sistema acusatorio, porque se corre el peligro de acabar con las garantías de defensa, con la presunción de inocencia al invertir la carga de la prueba. La investigación quedaría casi exclusivamente en los organismos de seguridad del Estado, desplazando al juez.

La rama Electoral será independiente para afianzar la transparencia de los debates con un sistema pleno de garantías para todos los partidos y movimientos. Se dispondrá la financiación de las campañas electorales con derechos iguales en los medios de información. Tendrá su propia jurisdicción con presencia de todos los partidos y movimientos en sus órganos de control.

Se creará una Veeduría efectiva para las diversas ramas del Poder público, y controles del ciudadano a la actuación del Estado, mediante la elección popular del Procurador General de la Nación, del Contralor General de la República y de un Procurador especial para la protección de los derechos humanos. Todos ellos de filiación política diferente a la del Presidente de la República.

Para garantizar la independencia de las ramas del Poder público se suprimirán las facultades Legislativas del Ejecutivo, cuando se decreta el estado de sitio y la emergencia económica.

La participación democrática se establecerá a partir de consultas populares para las grandes decisiones regionales y nacionales. Para el efecto se impondrá la iniciativa ciudadana en la reforma de la Constitución y de las leyes, así

como también la revocatoria del mandato para todo funcionario o representante de elección popular.

La Constitución integrará a su articulado los pactos y convenios de la Organización de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, así como la Convención Americana de Defensa de los Derechos Humanos de 1969. Para tal efecto la ley creará los mecanismos expeditos para su real y eficaz cumplimiento.

Para fomentar la autonomía y descentralización se creará una nueva división político-administrativa, partiendo de la necesaria reestructuración de las funciones económicas y sociales de los departamentos, así como también suprimiendo la actual discriminación con las intendencias y comisarías. Se fortalecerá el municipio con recursos suficientes para atender las necesidades de la comunidad, estableciéndose planes de desarrollo regional con participación comunitaria. Los resguardos indígenas se institucionalizarán como entes territoriales autónomos.

La política económica y social del Estado será decidida por Entidades Nacionales y no podrá estar sometida a los cambios presidenciales; por tal razón, los planes de desarrollo, serán discutidos en el Congreso sobre la base de una amplia participación de todos los sectores sociales para definir: políticas de endeudamiento externo, tarifas de servicios públicos, política social, régimen fiscal y monetario, manejo de los recursos naturales y nacionalizaciones.

El trabajo requiere la protección de la Constitución y debe consagrarse como uno de los derechos fundamentales del hombre.

Los tratados y convenios internacionales de trabajo tendrán vida legal con la sola aprobación del Congreso.

El trabajo será regulado por el derecho del trabajo, con la única excepción de los altos funcionarios o agentes políticos que lo será por el derecho administrativo laboral.

Los derechos adquiridos de los trabajadores no podrán vulnerarse, ni ser desconocidos por instancias jurídicas o por los patronos, se garantizará el derecho de Asociación, negociación colectiva y huelga para los trabajadores, esta última salvo en los servicios públicos esenciales, tales como el suministro de agua, energía eléctrica y urgencias hospitalarias.

La cultura no figura en el texto de la Constitución Colombiana, sólo hay dos referencias indirectas.

La cultura es el modo histórico social del ser y hacer de los pueblos. Es la memoria que conserva el patrimonio espiritual y material del pasado y del presente y desarrolla la creatividad hacia el futuro.

Nosotros no tenemos más o menos cultura, nosotros los colombianos somos una cultura. Por esto es necesario que se eleve a norma constitucional, el derecho a una identidad cul-

tural; como el derecho a una independencia científica, investigativa y tecnológica del país.

El Estado debe:

- a) Incorporar las artes, la ciencia y la técnica a los programas económicos y sociales, otorgándole al desarrollo la dimensión cultural.
- Debe implementar políticas de fomento a la investigación científica, la creatividad artística y el desarrollo cultural de las comunidades.
- Debe implementar políticas de fomento que garanticen el empleo del talento nacional y la defensa de derechos laborales, jurídicos y sociales de los artistas, los trabajadores de la cultura y de los medios de comunicación.

Los derechos de la familia deben quedar claramente consignados en la Constitución, reconociendo en primera instancia su función social.

La familia es el núcleo fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección del Estado. Las relaciones familiares deben descansar en el respeto, la solidaridad e igualdad absoluta de derechos y responsabilidades entre el hombre y la mujer. La democratización debe incluir los espacios familiares y debe erradicarse todo tipo de violencia intrafamiliar.

El matrimonio y la unión libre estable deben basarse en el acuerdo voluntario del hombre y la mujer y podrán disolverse por mutuo consentimiento o por voluntad de una de las partes. La ley regulará esta materia.

El Estado reconocerá la función social de la maternidad y otorgará especial protección al proceso de reproducción humana. La mujer tendrá protección especial durante el embarazo, y nadie podrá negar empleo ni despedirlas por este motivo.

El Estado creará programas y desarrollará centros especiales para atención de los menores, quienes tendrán derecho a la prevención, educación y protección por parte de la familia, del Estado y de la sociedad.

Los ancianos tienen derecho a medidas de protección por el Estado, la sociedad y la familia.

La juventud colombiana ha padecido los rigores de la democracia restringida, al punto de que se le puede llamar la generación del estado de sitio. Esto explica de un lado su marginamiento de la lucha política y a su vez su creciente inconformismo, que ante la actitud excluyente del Estado se expresa en formas radicales de protesta o en la apatía frente a los destinos de la Nación.

Esta Asamblea Constituyente debe responder a las expectativas y esperanzas de la juventud colombiana, para ello es necesario abrir las puertas democráticas al sistema de educación superior con la plena autonomía universitaria, con la consagración de los derechos al estudio y la recreación, contribuyendo a su vez a crear



mecanismos de participación juvenil en las decisiones estatales.

Fuimos elegidos y convocados para lograr la paz. Esta podrá ser una realidad si democratizamos a Colombia, si los colombianos no se sienten objetos sino sujetos actuantes en la política. Si contribuimos al cese del fuego y a la salida política negociada con la insurgencia armada. Si logramos que la vida sea respetada y que nadie sea asesinado por sus creencias y militancia política.

Si quienes tienen grandes privilegios ceden parte de ellos para mitigar las necesidades de millones de colombianos que se debaten en la desocupación, el hambre y la pobreza.

Si la propiedad cumple su función social y se permite al campesinado trabajar las tierras que tienen dueño, pero que no son laboradas. Si los recursos naturales son explotados en condiciones que le dejen beneficio al país, y se termina la lesiva práctica de los leoninos contratos de asociación.

Si el endeudamiento externo, la distribución del presupuesto nacional, y el costo de los servicios públicos, se discuten en el Congreso. Si logramos la convivencia nacional y no le tememos al pluralismo y la democracia. Si somos optimistas y creemos en el futuro, alcanzaremos la paz, una paz que no estará lejana.

La reforma política nos llevará a alcanzar la paz que anhelan los colombianos.

Se ha anunciado la reanudación del diálogo entre el movimiento insurgente y el Gobierno. La Asamblea no puede ser una tímida y lejana espectadora del proceso. No debemos ahorrar esfuerzo alguno para colaborar decididamente en la conquista de una paz duradera.

Construyamos una patria generosa, donde nuestros niños y jóvenes sonrían ante la perspectiva de la justicia y un promisorio porvenir, donde todos podamos disfrutar de nuestros mares, nuestras riquezas, de esta patria que a todos nos pertenece.

18 de febrero de 1991

## Exposición general del Constituyente Francisco Rojas Birry en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente del 20 de febrero de 1991

*"Señores, señoras y señoritas del país colombiano: los pueblos deben obedecer las leyes; pero los legisladores deben acatar la justicia. Y cuando la injusticia es evidente, cuando el legislador decreta cosas en contradicción con las leyes naturales y divinas, no tiene derecho a la obediencia..."*

Manuel Quintín Lame.

Señores  
Presidentes de la Asamblea  
Honorable Delegatarios  
Compañeros Indígenas, negros y raizales  
del Archipiélago de San Andrés  
Demás presentes

existencia ha sido sinónimo de resistencia y anhelo de vida.

Basta traer ante ustedes el eco de la ignominia con que hemos sido tratados para probarles la verdad de lo afirmado.

En 1907 el General Uribe Uribe planteaba en erudito discurso que la mejor manera de reducir los salvajes a la civilización era, siguiendo el ejemplo de españoles y portugueses, domesticar los indígenas por medio de las tres instituciones infalibles: "colonia militar, misioneros y cuerpo de intérpretes".

No faltó de cinismo, expresó en el mismo discurso:

"En nuestra condición de raza conquistadora, ya que arrebatamos el suelo al indio y que cada día vamos estrechándolo para lo más recóndito de las selvas, tenemos obligación —si de veras somos cristianos— de arrancarlos a la barbarie en que viven, para traerlos a la comunión de la fe, del trabajo y de la sociedad. De seguro que la Providencia no creó al indio para conservarle segregado del movimiento general del progreso humano, a que no es en forma alguna refractario, por más que hayamos hecho para tornárselo repulsivo

El dinero que en esto se invierte ganará el alto interés de los préstamos a Dios, de que habla el Evangelio. Si quien da un óbolo al pobre, tiene al cielo por mutuario y recibe en paga cien por uno, aquel que a los desheredados de la civilización distribuye la limosna del pan del espíritu y promueve la salvación de sus almas recibirá del Supremo Remunerador un dividendo

que supera los cálculos del más temerario anatocista".

En la sustentación de motivos de la que posteriormente fue la Ley 19 de 1927, sobre división de resguardos indígenas, el poeta y humanista Guillermo Valencia argumentó:

"Es menester que la República obre ya directamente sobre aquellos núcleos, sacando el problema del terreno del romanticismo palabrero al de la realidad sociológica. Es urgente la asimilación de aquellos grupos, su inserción en nuestra vida orgánica. Es menester acabar con aquellas costumbres ancestrales que paralizan en ellos toda iniciativa, que los llevan a borrar en sus hijos hasta las huellas de la civilización que penosamente les imprimimos en las almas y cuerpos.

Es menester transformar en colombianos aptos aquellos exponentes de inutilidad aborigen que se consumen en la desidia, el rencor y el desaliento".

El 27 de diciembre de 1967, con el señuelo de invitarlos a una fiesta, fueron asesinados en el Hato la Rubiera en Arauca, 18 indígenas Cuiabas, entre ellos 8 niños.

El fallo de los jueces recogió el argumento exculpatorio de uno de los sindicatos, al manifestar que no sabía que matar indios era delito. Esta figura jurídica fue denominada "ignorancia invencible" y la práctica de cazar indios que la sustentaba, era conocida como "cuibiar" o "guahibiar".

Entre el 12 y el 13 de diciembre del año pasado, fueron encontrados, horriblemente mutilados

Quiero iniciar esta intervención evocando a quienes han caído víctimas de la intolerancia y del deseo de construir una patria más justa.

Viene a mi memoria el recuerdo del sacerdote indígena Alvaro Ulcue Chocue y del recientemente desaparecido líder negro, Eulides Blandon, conocido por todos como Kunta Kinte. Como ellos, también fueron sacrificados Bernardo Jaramillo, Carlos Pizarro, Luis Carlos Galán y tantos otros.

En memoria de todos ellos y de los miles de muertos anónimos que, como fantasmas nos rondan, estas palabras del Padre Alvaro: "Podrán matar el cuerpo pero a las ideas jamás podrán matarlas".

"Soy uno de los 600 mil indios sobrevivientes que aún habitamos este país. Detrás de mi presencia aquí, han corrido siglos de dominación, discriminación, despojo y muerte."

Desde antes de que algún Papa nos concediera la calidad de seres humanos, hasta hoy, nuestra



y asesinados, el ex gobernador y sacerdote tradicional de la comunidad Arhuaca, Luis Napoleón Torres, el ex secretario del cabildo Angel María Torres y el dirigente tradicional Hugues Chaparro. Han pasado casi tres meses y la investigación todavía no arroja luces sobre los asesinos que creían estar cumpliendo con el deber cuando hicieron esto.

Violencia y resistencia son palabras que resumen buena parte de nuestra historia. De ello son ejemplo las luchas por la tierra que aún libramos hoy como continuación de la gran empresa de la Cacica Gaitana, seguida en este siglo por Manuel Quintín Lame, Eutiguio Timoté y José Gonzalo Sánchez.

Estas luchas, que nos han dejado más de 400 muertos en los últimos 20 años, son los que nos han traído hasta esta tribuna.

De cara a los 500 años de la invasión europea a nuestras tierras, queremos clamar desde aquí para que se tome conciencia de esa historia oculta y olvidada, primer paso hacia el encuentro de nuestra identidad.

Los indígenas colombianos rechazamos con toda la rabia que durante cientos de años hemos acumulado, la "celebración" que de la gran epopeya étnica de occidente se quiere hacer en 1992.

Ustedes, señores Constituyentes, tienen la oportunidad de empezar a saldar esta deuda de siglos.

Paralela a nuestra historia, también ha corrido la de los negros, cazados y arrancados de sus territorios ancestrales como animales y luego subastados al mejor postor. Los negros que llegaron a este país son la raíz de casi tres millones de descendientes que hoy existen, porque desde sus palenques lograron asegurar su supervivencia.

Estas comunidades afrocolombianas reclaman un lugar digno en la vida de Colombia. Nosotros somos sus hermanos de sufrimiento y su voz ante ustedes.

Somos también la voz de los isleños raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, arrinconados en su propia tierra, aplastados por el cemento y convertidos en objeto de turismo. La población de estas islas merece, al igual que nosotros y los negros, el derecho a decidir sobre su propio futuro.

En Colombia no habrá justicia mientras se siga ahogando, bajo el manto engañoso de la igualdad, la diferencia de la cual somos portadores.

### Una propuesta para el país: La Colombia que queremos

1. Queremos una patria habitada por seres humanos que respeten la diferencia, que tengan la tolerancia como su norte, que dialoguen y resuelvan sus conflictos pacíficamente.

Nosotros, que hemos soportado todas las formas de violencia, nos sentimos con la suficiente autoridad para proponerles que nos erijamos en la posibilidad de paz que anhela toda la Nación.

Si bien es cierto que las causas de la violencia tienen como uno de sus orígenes profundas desigualdades económicas y sociales, no lo es menos que la Asamblea puede allanar los obstáculos políticos que se interponen en el logro de la paz. La Asamblea Nacional Constituyente debe ser un espacio que selle un nuevo tratado de paz entre los colombianos.

Proponemos entonces, que al representante del Partido Revolucionario de los Trabajadores se le otorgue, en un acto soberano de la Asamblea, el derecho a participar con voz y voto en nuestras decisiones. Igualmente, este derecho debe extenderse a aquellos grupos que se vinculen decididamente a un proceso de paz.

Hacemos un llamado a la Coordinadora Nacional Guerrillera y al Ejército colombiano para que le ofrezcan al país un cese al fuego, con la seguridad de que esta Asamblea coadyuvará al proceso de paz.

Proponemos que la honorable Asamblea conforme una comisión accidental para que, de común acuerdo con el Ejecutivo, sea parte de los diálogos, que ojalá pronto se inicien. Cualquier esfuerzo que hagamos será poco en comparación con las ansias de vida que nos convocaron el 9 de diciembre.

2. Queremos una nación que se reconozca rica y variada como es.

Nuestra principal aspiración es que la nueva Constitución consagre el carácter multiétnico y pluricultural de nuestro pueblo.

No es posible seguir ocultando una realidad, que aquí expresamos Lorenzo y yo, pero que afuera es un mosaico precioso de regiones, vida y culturas.

La nueva Carta debe contener un capítulo especial dedicado a los derechos de los grupos étnicos nacionales que poblamos la geografía del país. Indios, negros e isleños raizales debemos encontrar el reconocimiento que deberá desarrollarse luego en un régimen legal especial, concertado con nuestra gente, sin cercenar derechos ya adquiridos por nosotros.

3. Queremos una patria de todos.

Unos pocos han usufructuado en nombre de la mayoría la inmensa riqueza que nos pertenece.

Es indispensable abrir canales de participación política y crear los mecanismos para una mejor distribución del ingreso y la propiedad. La circunscripción electoral espe-

cial para grupos étnicos y minorías políticas y una planificación económica acorde con los requerimientos sociales son formas como se puede materializar la vieja aspiración de construir una auténtica democracia.

También son elementos de ella la revocatoria del mandato, la iniciativa popular para proponer reformas y aun derogar normas que atenten contra el interés general.

Asumimos también la responsabilidad de propugnar porque la nueva carta Política reconozca el papel fundamental que desempeña la mujer en nuestra sociedad como generadora de vida, primera educadora de la niñez y fuente de desarrollo económico, social y cultural. Sin la mujer no hay democracia.

4. Queremos en Colombia un nuevo mapa vital que reconozca las regiones y los grupos étnicos.

Una nueva división político-administrativa es necesaria. Los trazos arbitrarios que sobre nuestra geografía han dibujado los intereses politiqueros y económicos, deben ser borrados en aras de un reordenamiento que se funde en unidades culturales, geográficas y ambientales.

Los indígenas proponemos que los territorios de los grupos étnicos sean reconocidos como entidades territoriales con autonomía política, administrativa y presupuestal para que podamos ser actores de nuestro propio destino.

Toda la geografía colombiana es un solo territorial nacional. No se puede seguir llamando Territorios Nacionales, bajo un régimen de tutela y minoría de edad, a la porción más amplia de Colombia.

5. Queremos una Colombia que viva en armonía con la naturaleza y que pueda respirar un aire puro.

Estamos proponiendo, al unísono con los ambientalistas de Colombia y el mundo, que se reconozca el derecho a un ambiente sano. Este principio debe ser desarrollado estableciendo mecanismos específicos para controlar la explotación irracional de los recursos naturales, asegurando su uso sostenido como factor determinante para la producción económica. El plan de ordenamiento ambiental y la procuraduría ambiental deben contemplarse dentro de esos mecanismos.

6. Queremos una Colombia en donde la pena de muerte y la impunidad no sustituyan una correcta aplicación de justicia.

Ante la quiebra institucional que ha hecho de la función pública de administrar justicia una farsa ahogada por toneladas de expedientes, las salidas no son los funcionarios anónimos y las patentes de corso a órganos del Ejecutivo para sustituir los jueces en las



investigaciones. Mucho menos, el recorte de las libertades públicas y las garantías de defensa y debido proceso.

Nuestras autoridades son elegidas por la comunidad teniendo en cuenta su vida, experiencia y sabiduría. Cuando no responden a nuestros intereses, simplemente los cambiamos. Los castigos y sanciones a las faltas de cualquier indígena son acordadas en reunión de toda la comunidad, según nuestras propias leyes y reglamentos.

Es por todo esto que los indígenas no entendemos porqué mandan colombianos a ser juzgados a otros países. Estamos en contra de la extradición.

Nosotros apoyaremos todas aquellas propuestas dirigidas a consagrar la independencia de una justicia pronta, eficaz y honesta.

Expresamos además el compromiso del Movimiento indígena con la defensa de las libertades públicas así como nuestra tenaz decisión para oponernos a cualquier propuesta que tienda a reforzar los rasgos autoritarios de la Constitución actual.

Apelamos a la opinión nacional y a la reflexión del personal de las Fuerzas Militares y de Policía para que se abra paso a la democratización de la fuerza pública, la cual no entendemos como poder para deliberar sino como el derecho de la sociedad civil a comunicarse con el estamento militar y a que tenga canales efectivos para exigir responsabilidades en este campo.

Los mecanismos que proponemos tienen que ver con la separación de las instituciones policiales de las propiamente militares y el acercamiento del servicio de policía a las comunidades locales. Igualmente entendemos como conveniente la abolición del fuero militar y la dirección política de las fuerzas militares desde un Ministerio Civil, así como la prestación voluntaria del servicio militar.

Termino con un llamado a todos ustedes, honorables Delegatarios, para que no dejemos pasar esta oportunidad sin haber sembrado para que nuestro pueblo coseche paz, justicia, participación y vida.

Entre mi pueblo Emberá se cuenta de Caragabí —que como todos nuestros dioses no recompensa la destrucción y la muerte— lo siguiente:

"Caragabí le contestó a los antiguos dioses

que él iba a poner una ley nueva y distinta en la tierra...

Al pasar por donde estaban trabajando los habitantes de la tierra,

preguntaba: Tú, ¿qué haces ahí?

Y algunos contestaban: siembro piedras. Y en seguida se convertía lo que hacía en piedras.

Y tú, ¿en qué te ocupas? En sembrar maíz.

Y lo que sembraba resultaba maíz.

Lo mismo sucedió con todo lo demás".

Por nuestras raíces y los sueños de todos.

*Francisco Rojas Birry.*

Bogotá, febrero 20 de 1991.

## PROPUESTA DE ARTICULADO

### Derechos de los grupos étnicos indígenas, negros y raizales del Archipiélago de San Andrés

#### 1. Reformas de textos constitucionales

##### Preámbulo

El pueblo colombiano, fuente suprema de toda autoridad, con el fin de afianzar la unidad nacional y la democracia, dentro de la riqueza y diversidad de los grupos humanos que conforman la nación y para garantizar el ordenamiento y la seguridad sociales y la convivencia pacífica con equidad, justicia y libertad,

#### DECRETA:

ARTICULO 1o. El pueblo colombiano es pluralista, de naturaleza multiétnica y pluricultural. En él reside exclusivamente la soberanía y de ella emanan los poderes públicos que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece.

ARTICULO 5o. Son entidades territoriales de la República..., los resguardos indígenas y los demás territorios de los grupos étnicos, los cuales tendrán régimen especial con autonomía política, administrativa y presupuestal.

ARTICULO 8o. Son nacionales colombianos:

1o. Por nacimiento:

a. ...

b. ...

c. Los miembros de los grupos étnicos que compartan territorios fronterizos de Colombia con países vecinos.

El Gobierno gestionará con los países fronterizos la adopción de los tratados internacionales a que haya lugar.

ARTICULO 37. No habrá en Colombia bienes raíces que no sean de libre enajenación, salvo la propiedad territorial de los grupos étnicos que además es inembargable, imprescriptible e inexpropiable.

ARTICULO 53. El Estado Colombiano es laico, garantiza la libertad de conciencia, de creencia, de religión y de cultos que no contravengan los derechos humanos. En consecuencia, no podrá otorgar privilegios religiosos o misionales.

Nadie podrá ser compelido a profesar prácticas contrarias a su conciencia ni podrá ser molestado por razón de sus opiniones religiosas.

El Estado sancionará todo acto que atente contra este derecho (Nota: Se suprime el artículo 54).

#### 2. Propuesta del capítulo especial

ARTICULO 1o. Los grupos étnicos tienen derecho a su identidad cultural. El Estado reconoce y garantiza, mediante una legislación especial, sus formas propias de organización social, gobierno, costumbres, lenguas, medicina tradicional, usos y formas de propiedad y posesión de sus territorios.

El Estado sancionará todo acto de violencia o intimidación que atente contra el ejercicio de estos derechos.

ARTICULO 2o. Además del Español las lenguas de los grupos étnicos son oficiales en sus territorios. La ley reglamentará la forma para que puedan comunicarse en su propia lengua en condiciones de igualdad en los tribunales, establecimientos públicos y educativos y medios de comunicación en todo el país.

ARTICULO 3o. El Estado reconoce y garantiza a los grupos étnicos la propiedad de sus resguardos y territorios tradicionales y de los que constituyan su hábitat.

ARTICULO 4o. Los grupos étnicos tienen autonomía para darse su propia organización política, económica y social y para la administración y explotación de recursos naturales dentro de sus territorios de acuerdo con sus tradiciones y cultura.

El Estado les garantiza su acceso a los beneficios del desarrollo económico y social, acorde con su cultura.

ARTICULO 5o. El Estado garantiza los derechos adquiridos por los grupos étnicos indígenas, negros y raizales, establecidos en legislaciones especiales.

ARTICULO 6o. Créanse circunscripciones electorales especiales del orden nacional, regional y local para los grupos étnicos.

Igualmente el Estado les garantiza su participación en los órganos de gobierno competentes para desarrollar planes y programas específicos.

ARTICULO 7o. Las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas y raizales tendrán jurisdicción articulada al sistema judicial nacional.

#### 3. Derechos humanos

ARTICULO... El Estado prohíbe y sanciona toda forma de racismo y discriminación, abierta o encubierta, por razones de origen, pertenencia étnica, religiosa, sexo, lugar de residencia, condición social, creencias políticas o prácticas culturales.

Las instituciones educativas, públicas y privadas, y los medios de comunicación impartirán los principios de igualdad y respeto por la diferencia y promoverán el conocimiento de la diversidad étnica nacional.



# Exposición general del Constituyente Iván Marulanda en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente del 21 de febrero de 1991

**P**or siete generaciones, desde el comienzo de la República, Colombia se la ha pasado montando y desmontando campos de batalla y haciendo experimentos políticos para darse un sistema de gobierno y de vida tolerables y que le permitan a cada cual la paz interior de sentirse en su propio país, en su propia ley y organizado en un sistema de vida íntima y social que no le dé rabia, ni envidia, ni celos.

Ha sido un ajeteo formidable de casi dos siglos en los que nuestro pueblo ha gastado sus energías haciendo maromas para instalarse, para rebuscarse la prosperidad, para ver la manera de aguantarse unos a otros en la variada diversidad de situaciones y de realidades que nos enriquecen, y nos complican a la vez.

Digamos que nos la hemos pasado bajándonos los humos, quitando a la brava al que se atraviesa por el camino, haciendo revoluciones, armando y desarmando un vividero, un vecindario, un trabajadero; montando y desmontando gobiernos; y hasta en lo más íntimo de la vida, bregando a hacer una pareja y un hogar. Para todo eso no hemos encontrado mejor procedimiento que estrujarnos y matarnos de la manera más atroz. Millones de cabezas, de brazos, de fuerzas físicas y espirituales, de vidas frescas y de bienes materiales hemos enterrado, en medio de una degollina cruel y un monumental desperdicio.

Esta Asamblea tiene, entonces, un mandato de la historia. Ahora, por primera vez, nos reunimos todo tipo de colombianos en un plano de igualdad, para buscar por las buenas una forma de convivencia pacífica. Una organización social y política que nos sirva para levantar sobre este suelo, y para siempre, una civilización.

Nosotros, señores constituyentes, somos ni más ni menos, el parto de los montes de dos siglos de vida y de muerte de este país bullicioso y envalentonado, que de lo puro inteligente y rico y alebrestando y joven y bello, no ha sido capaz de sosegar y de asentarse. De hallarse a sí mismo y de ponerse en compostura para disfrutar de lo que es y de lo que tiene, sin la tragedia de la barbarie.

Falta alguna gente aquí. Es cierto. Poca, pero falta. Sigamos trabajando y esperemos con fe íntima que arrimen. Que llenen el vacío que aún queda. Ellos saben, por ariscos que sean, que aquí los estamos esperando. Que aquí está el sitio de la patria que se han ganado con su lucha. Todos los que estamos aquí nos sentimos en un sillón conquistado a sangre y fuego. Que huele a pólvora. Ha habido discursos y dialéctica, sí. Pero mucho muerto y mucha bar-

barie también. Liberal, conservadora, comunista, de las guerrillas más recientes—el M19, el EPL, el PRT—; también blanca, indígena, negra, mulata, mestiza, religiosa. Mejor dicho, aquí estamos los representantes de casi todos los muertos que dieron su vida por una patria y una sociedad en la que soñaron. Por eso digo que somos el fruto de la historia. Un fruto fresco que surge de la hecatombe.

Y no digo que somos historia y esperanza como una fantochada para que nos engulemos aquí y empecemos a mirar a todo el mundo por encima del hombro. No. Por ningún motivo. Que a nadie se le vaya a ocurrir semejante error. Todo lo contrario. Lo digo para que no nos vayamos a mover un solo milímetro ni un solo instante de la postura discreta y humilde que hasta ahora hemos tenido. Y laboriosa. En nuestras manos está un paciente delicado. Muy delicado. Es la oportunidad de salvarle la vida. Y es la vida de mucha gente. Por muchos años.

Señores periodistas: ustedes, que son la comunicación que tenemos en esta sala con el mundo exterior, díganle a los conciudadanos que las facciones de colombianos que por siglos nos echamos plomo, estamos reunidos aquí por mandato y por voluntad del pueblo, echándonos discursos, bregando a entendernos y a ponernos de acuerdo sobre las cosas que siempre nos distanciaron y nos hicieron pelear de manera feroz.

La carnicería siempre fue por las mismas causas. La arrogancia, la petulancia; la intención de explotarnos los unos a los otros; el ímpetu de montarnos sobre los demás, de imponernos sin aceptarles competencia, sin darles una oportunidad, una sola razón, una tregua, un papel para jugar, un espacio para ocupar. Forzándolos a rogar o a guerrear por un bienestar que tendrían que tener por derecho propio; sin permitirles un respiro que no haya sido contra el suelo y bajo la suela del zapato. La hegemonía; el sectarismo, el dogmatismo; el egoísmo nos tenían perdidos.

Podría pensarse que por fin nos reunió en esta Asamblea el cansancio de la destrucción y de la barbarie. Que fracasamos en los interminables intentos de derrotarnos los unos a los otros. O que resultaron fallidas las andanadas que desatamos sin compasión, unas detrás de otras, para acabar con este país; no ha faltado esfuerzo alguno que no hayamos hecho para aniquilarlo y borrarlo del mapa. Así de cruel ha sido todo esto.

A lo mejor tenemos que reconocer que el desarrollo de los pueblos es, sin remedio, así. Que antes de arrancar por el camino de la civilización, se demoran eternidades para conocerse y reconocerse. Para calmarse. Para aceptarse. Pa-

ra hacer las paces y madurar y desenvolverse en la reconciliación.

Para llegar a este recinto hemos tenido que recorrer ese duro camino. Pero ya llegamos. Y vamos a ponernos de acuerdo en lo que será la nueva Colombia, más fácil y más rápido de lo que pudiera imaginarse. Eso esperamos. Arrancamos de un punto sólido. Ya averiguamos y comprendimos por nuestra propia cuenta y con nuestro propio pellejo, lo que parece ser una verdad para toda la humanidad: exterminarse los unos a los otros es un ejercicio inútil y estúpido. Además, ya se nos asentó encima el cansancio y el hastío de la carnicería. Sigue corriendo la sangre, es cierto. Pero puede ser el tramo final. Dios lo quiera. En esta Asamblea puede estar el comienzo de ese final.

¿Qué tipo de Constitución vamos a hacer aquí?

Bueno. Una que le dé formas y rasgos generales al Estado. Que permita ajustarlo en cada momento según la voluntad popular vaya dictando verdades políticas con el transcurso del tiempo. Una Constitución que delimite un Estado que se agrande y se achique con la facilidad con la que se puede pasar entre unas elecciones y otras, de una verdad socialdemócrata a una neoliberal. Y que quienes reciban el turno en el Congreso y en el Gobierno, no encuentren escollos procedimentales para responderle a los anhelos populares.

En una democracia así se puede juzgar a los mandatarios por lo que son y representan, y no como ocurre ahora, que aun cuando sean distintos, tienen que gobernar de la misma manera y hacer las mismas cosas, por las rigideces que arrastra el sistema. Si un partido, por ejemplo, ofrece en una campaña llevar a cabo programas de reforma agraria y urbana, termina gobernando como lo hubiera hecho un contendiente que no tenía vocación de reformas, porque las expropiaciones se hacen, al fin de cuentas, en los juzgados, que pertenecen a otra rama autónoma del poder. Todos sabemos que este tipo de reformas no se han hecho en ninguna parte del mundo ni pueden hacerse sin el expediente de la expropiación. Pero como en Colombia la expropiación está bloqueada en la Constitución por el trámite judicial, las reformas sociales han terminado siendo una fuente de desprestigio de la política y de los partidos, que vienen repicando sobre el tema desde hace décadas, sin que hayan hecho mayor cosa. De tiempo atrás hemos abogado porque la expropiación se defina en el trámite administrativo, y vamos a insistir en ello.

Ahora, si de lo que se trata es de no hacer en estas materias sociales, pues no se utilizan los instrumentos constitucionales y legales, y parte sin novedad. Lo que resulta inaceptable es que



las decisiones populares no se puedan cumplir porque la propia Constitución las bloquee.

No se trata de hacer un Estado omnipotente y onnipresente. Pero sí que defienda a los débiles y proteja la integridad de la sociedad y de las instituciones. Y que no sea impotente frente a los fenómenos sociales y económicos. Por el contrario, que pueda intervenir con eficacia en ellos.

De otra parte diría que no podemos descender a la casuística. Ni mucho menos ponernos aquí a resolverle problemas a nadie en particular. La Constitución tiene que ser impersonal e intemporal. Y más que para nosotros, que ya no tenemos remedio, debe ser para nuestros hijos y para las generaciones del porvenir: debemos garantizarles, a cualquier precio, un escenario de dignidad y de decencia para que vivan en paz, y progresen, y sean felices en esta Nación. De ninguna forma podemos dejarles unos estigmas, o unos compromisos, o unos hechos dictados por el terror, o por intereses económicos particulares, o por conveniencias políticas sectarias.

Con frecuencia pienso que lo que más nos agradecerán nuestros hijos y nuestros nietos, será que les dejemos la opción de nacer y de crecer sin una marca, sin una tiranía, sin una afrenta. Como le ocurre a la gente libre. En cambio, su reproche será implacable si juzgan que nos morimos de miedo y nos gastamos el tiempo ocupados en ver la manera de darle gusto a todo el que resolvió atravesarse a la brava en nuestro camino, o decidió armar su propio imperio particular en esta Nación.

Hay que abrirle espacios contundentes a la justicia en esta Constitución que nos mandaron hacer. Sin contemplaciones. Este país se está hundiendo en la molición y en la podredumbre, de la manera más melancólica e indefensa.

También hay que reventar la concentración del poder económico y político. Estamos aprisionados por monopolios de todo tipo: en los medios de comunicación, en la explotación de los medios de producción y de los mercados, en el beneficio de los bienes y servicios del Estado. Los consumidores, los pequeños y medianos industriales y comerciantes, están expósitos. Esto no puede ser por más tiempo.

Y tenemos que darle legitimidad al Estado y también a la política, que se volvió en Colombia una simple gazapera por los puestos y por el presupuesto público. No es una competencia por encontrar la verdad, el acierto y el bienestar para la sociedad.

La política se redujo a una burda obsesión por ganar elecciones. Y son victorias insulsas e inútiles. No le sirven a nadie para nada. En este país, desde hace años, no se avanza en la resolución de ningún problema público. Por el contrario, todos se agrandan con el paso del tiempo, y ya casi nos aplastan. Lo que llamamos poder se reduce a la discrecionalidad de quitar y poner fichas en la nómina del Gobierno, y a la dudosa felicidad de asistir a festejos y ceremonias oficiales.

Sucede que aquí la política no se hace con ideas ni con programas ni con organizaciones coherentes que las impulsen y respondan por ellas ante la opinión pública. Se hace con la astucia y hasta con la perversidad. La organización de nuestro Estado permite que esto sea así. Es muy simple: para quien no tenga escrúpulos es fácil hacer trampa en los procesos electorales, o quien disponga de dinero y de puestos públicos tiene una ventaja insuperable.

Desde hace años venimos proponiendo una cuarta rama del poder público que se encargue de darle transparencia a las elecciones, que administre el financiamiento estatal de los partidos y de las campañas políticas, que supervise las demás fuentes de financiamiento, que maneje la televisión para que sea un instrumento informativo y culturizador al servicio de la sociedad, y no una palanca de poder al servicio de grupos exclusivos. Que garantice los derechos de las minorías y de la oposición.

Vamos a insistir en ello, así como en la exigencia de que los nombramientos corrientes en todos los niveles de la administración del Estado se hagan por concurso público, y la separación del servicio no sea posible sino por resolución motivada. Ese servicio público en Colombia es una especie de esclavitud y de trata de seres humanos, sobre cuyo destino deciden en forma cruel y abusiva los gamonales políticos.

El Estado, en conclusión, pagado con recursos del pueblo y constituido por su voluntad soberana, fue a parar a las garras y a los bolsillos de unas personas que tienen por oficio la política. Una política mal hecha y mal entendida.

Por todos esos motivos se perdió la legitimidad de las instituciones, y nuestro papel es rescatársela. Hacer que todos los colombianos sientan que el Estado y el país les pertenecen por igual, y que el sistema democrático y los procesos electorales y de definiciones de todo tipo que se llevan a cabo en nuestra vida colectiva, están respaldados por la expresión plena y diáfana de la voluntad popular.

Hoy vemos que millones de colombianos no votan en las elecciones. En las presidenciales, por ejemplo, que debieran ser las más concurridas, los mandatarios son elegidos por minorías. Todo esto indica la falta de respaldo que tienen en Colombia las instituciones. La ley, la Constitución y las instituciones que ellas conforman, no representan al pueblo y no le interesan mayor cosa. Por eso, lo más normal es que cada cual haga lo que le parece y que imponga la ley del más fuerte. La ley de la selva. Poco hay que decir para corroborar esto. Los hechos cotidianos hablan por sí solos.

¿Cómo cambiar este estado de cosas, cómo volver más legítimas las instituciones, más representativas, más participativas, para que todo el mundo se sienta dueño de ellas, y las acate, y las enriquezca con sus conductas?

La nueva Constitución tiene que crear mecanismos que permitan la participación ciudadana, que generen el compromiso de la gente con las decisiones colectivas y con el rumbo que en

cada momento toma el país. La doble vuelta para la elección presidencial es un ejemplo.

En una primera vuelta se presentan todos los candidatos que consideran que representan algo en la sociedad. Allí aflorarían los candidatos de las minorías—de los indígenas, los ecologistas, las feministas, los campesinos, los obreros—que son elementos fundamentales de nuestra sociedad y de nuestra democracia. Se harían contar por fin esas minorías en un plano de igualdad, sin que su participación ponga en peligro la elección de otros candidatos con más fuerza. Y la gente, que tiene la noción del voto útil y no le gusta desperdiciarlo en candidatos que no tienen opción, podría votar en esa primera vuelta por sus más íntimas simpatías, a sabiendas de que el voto que definirá será el de la segunda vuelta.

El ejercicio de la primera vuelta tiene varias consecuencias importantes. En primer término, toman forma las minorías. Identifican sus líderes y preparan cuadros en todo el país. Además, se localizan según la votación que hayan obtenido en todo el territorio y pueden así ahondar en su organización. Muchos individuos no saben que hay otros que piensan como ellos y que comparten los mismos intereses. Esta es una forma de identificarlos y de reunirlos para acciones conjuntas.

Y la otra consecuencia fundamental consiste en que los dos candidatos que obtengan la mayor votación en la primera vuelta van solos a la vuelta final definitiva, en la que se elige el presidente. Estos candidatos necesitarán de esas minorías que se organizaron y expresaron para la primera vuelta. Tendrán que reconocerlas y respetarlas para consolidar su propia mayoría triunfante. Esto es, tendrán que llamar a sus líderes y convencerlos de que los apoyen a cambio de que sus reivindicaciones ocupen un lugar importante en el programa de Gobierno, y sus cuadros directivos un papel en el nuevo Gobierno. Es decir, las minorías de este país por fin pisarán duro y obtendrán resultados prácticos en la materialización de sus anhelos.

La doble vuelta para la elección presidencial que propondré para esta Asamblea es el comienzo de una nueva vida democrática, y es el fin definitivo del bipartidismo. Un país como el nuestro, rico en realidades de todo tipo, no cabe en uno o dos partidos.

Cuando se debatía en 1988 en el Senado de la República el proyecto de reforma constitucional que propusimos para la unión del liberalismo, expresé en una de mis intervenciones—noviembre 23 de ese año, Anales del Congreso No. 178 página 7—lo siguiente: "La verdad es que nuestro régimen jurídico es discriminatorio. En lo político es discriminatorio. Me pongo, para comprenderlo mejor, en el pellejo de las minorías políticas del país, en el pellejo de las minorías sociales. Es más, he estado la mayor parte de mi vida en el pellejo de esas minorías políticas. Soy consciente de que unas instituciones que hablan de la distribución paritaria de ciertos cargos del Estado, son instituciones discriminatorias, excluyentes, odiosas, antidemocráticas. Yo no me siento interpretado por esas instituciones".



Aquel año recorrí este país con Luis Carlos Galán en la tarea de preparar nuestra propuesta de reforma constitucional. Discutimos el tema con cerca de cuatro mil compañeros. De allí salió un proyecto de más de ciento cincuenta artículos y un proceso que tiene mucho que ver con el hecho de que estemos aquí reunidos en esta Asamblea Nacional Constituyente.

Entre otras cosas, en ese momento, por primera vez en Colombia, se trajeron a discusión los Derechos Humanos para una reforma de la Carta. Galán sentía una mística particular hacia el tema, y yo también. Lo estudiamos y discutimos a fondo, y al final redacté la versión de nuestra propuesta, que de nuevo presente, esta vez al escenario definitivo de una nueva Constitución moderna y democrática.

El tema de las minorías es apasionante y fundamental, entre otras porque en este país, esas minorías, hoy marginadas, son tantas, que entre todas conforman una mayoría. No son un problema colateral, sino un problema central. Yo diría que su incorporación es la clave de la paz y del progreso de este país, que no ha aceptado la riqueza y la potencialidad de su diversidad, que no ha aceptado a las minorías, no las ha reconocido, no las ha incorporado en su autenticidad a la armonía de un todo. Esta es una nación dispersa y retaceada, cuyos elementos constitutivos no empujan todos, al tiempo, en un mismo sentido para impulsar el progreso. No nos reconocemos, no nos entendemos, luego cada cual va por su propio lado. Esa es la anarquía y ese es el atraso.

¿Cómo podemos pretender, por ejemplo, que nuestros compatriotas de la frontera vivan con las mismas normas y de las personas del interior? Es absurdo. Ellos tienen la realidad caliente de monedas extranjeras entrando y saliendo, mercancías, visitantes, negocios, ro-

mances, etc. Nada de esto cabe dentro de nuestra estrecha institucionalidad. El resultado no puede ser otro: a la gente de la frontera le toca actuar al margen de la ley para no vivir por fuera de su propia e intrínseca realidad. O si quiere paralizarse a la legalidad, tiene que quedarse paralizado viendo pasar por su lado a toda velocidad el tráfico de una vida acelerada y apasionante. Vamos a proponer la creación de distritos fronterizos y normas que se ajusten a esa realidad, de tal manera que los compatriotas que viven en ellos puedan desempeñarse a su manera, sin dejar de ser colombianos y sin quedar al margen de la ley.

Lo mismo con las etnias minoritarias. Propondremos los distritos étnicos, para que los compatriotas indígenas, las negritudes, los isleños, vean su cultura autóctona reconocida dentro del marco de la institucionalidad: sus formas propias de Gobierno, sus líderes naturales, su idioma, sus sistemas de producción y comercialización, sus creencias, sus formas de familia, de propiedad, de vida.

Siempre hemos abogado también por los colombianos que viven en el exterior. Son una minoría conformada por más de tres millones de compatriotas, que aunque estén por fuera del territorio nacional, son parte nuestra. Tienen derecho a ser reconocidos dentro del universo activo y palpitante de nuestra Nación. Desde hace años venimos proponiendo, y volvemos a hacerlo ahora, la figura de la doble nacionalidad. Además, la circunscripción electoral especial que les permita elegir sus representantes en el Congreso. Y también, la creación de una delegación en la Procuraduría para la defensa de sus derechos humanos, ya que están siendo víctimas de una persecución infame por el solo hecho de ser colombianos. Vamos a crear instituciones que los integren, para

que Colombia tenga una avanzada en el mundo a través de ellos. Y para que no sientan, nunca más, que son seres perdidos y solitarios por los caminos del planeta, sino que donde quiera que estén, están haciendo patria.

Hemos hecho y dicho tanto sobre el Congreso, que no quisiera volver en forma prolija sobre el tema. "Porque te quiero te aporrio" dicen por ahí. Vamos a hacer el mejor reconocimiento a lo que representa el parlamento en nuestra democracia, proponiendo reformas profundas y respaldando a fondo su transformación, para que recupere el aprecio y el respeto de los colombianos, y para que cumpla en el juego de nuestras instituciones el papel principal que le corresponde.

Lo mismo diría de la descentralización y de la modernización de la administración territorial. Venimos con nuestras propuestas de reforzar las autonomías locales, de crear nuevos marcos de asociación y coordinación de esfuerzos regionales, y de crear mecanismos que permitan una justicia redistributiva para lograr un desarrollo armónico que empiece a disminuir las brechas en el desarrollo, reconociéndole un mismo plano de importancia hasta el último rincón de nuestra geografía. Está también nuestra comprensión y reconocimiento de la trascendencia y jerarquía del tema ecológico en la vida contemporánea.

Señores Constituyentes: Soy la prolongación y la ratificación de una lucha de largos años de inconformidad y de rebeldía por la democracia. Lo hemos entregado todo por la paz y la justicia. Evoco a mis dos compañeros más ilustres. Ellos ayudaron con su patriotismo a construir este escenario de la historia y nos están inspirando: Luis Carlos Galán y Rodrigo Lara. Seguimos en marcha. Muchas gracias.

21 de febrero de 1991

## Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 18

Título: EXTRADICION DE COLOMBIANOS.

Autor: JULIO SIMON SALGADO VASQUEZ.

ARTICULO 1o. *Extradición de colombianos y de otros.*

No se concederá la extradición de colombianos ni la de delinquentes político-sociales.

ARTICULO 2o. *Repatriación de colombianos extraditados.*

El Gobierno Nacional adelantará negociaciones diplomáticas orientadas a obtener la repatriación de colombianos extraditados, a fin de que cumplan en el territorio nacional las condenas que les hayan impuesto autoridades judiciales extranjeras, adecuándolas a la legislación colombiana, o para que sean juzgados los que no hayan sido sancionados.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Mediante el Decreto-ley 2300 de 1936 (septiembre 14) se adoptó el texto definitivo del Código Penal que había sido aprobado por la Ley 95 de 1936 (abril 24).

El artículo 9° del mencionado Código era del tenor siguiente:

"La extradición se concederá u ofrecerá de acuerdo con los tratados públicos.

A falta de tratados públicos, el Gobierno ofrecerá o concederá la extradición conforme a los

trámites establecidos en el Código de Procedimiento Penal y previo dictamen favorable de la Corte Suprema de Justicia en el segundo caso.

No se concederá la extradición de colombianos ni la de delinquentes político-sociales".

El Código Penal de 1936 fue redactado por los doctores Carlos Lozano y Lozano, Rafael Escallón, Parmenio Cárdenas y Carlos V. Rey, y rigió en Colombia entre el primero de julio de 1938 y el 29 de enero de 1981, o sea, durante 42 años, 6 meses y 29 días (Decreto-ley 172 de 1980 de 28 de enero de 1980, cuyo artículo 3 dispuso: "El Nuevo Código Penal entrará en



vigencia un (1) año después de la expedición del presente Decreto").

El actual Código Penal (Decreto-ley 100 de 1980) dispone en su artículo 17:

"La extradición se solicitará, concederá u ofrecerá de acuerdo con los tratados públicos. A falta de éstos el Gobierno solicitará, ofrecerá o concederá la extradición conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Penal.

La extradición de colombiano se sujetará a lo previsto en tratados públicos.

En ningún caso Colombia ofrecerá la extradición de nacionales, ni concederá la de los sindicados o condenados por delitos políticos".

El artículo 648 del Código de Procedimiento Penal expresa:

"Extradición facultativa. La oferta o concesión de la extradición es facultativa del Gobierno; pero requiere concepto previo favorable de la Corte Suprema de Justicia".

Colombia ha suscrito los siguientes Tratados de Extradición, los cuales han sido aprobados por las leyes que se indican a continuación del nombre del Estado contratante.

Argentina, Ley 46 de 1926.  
 Bélgica, Leyes 74 de 1913, 47 de 1935 y 14 de 1961.  
 Brasil, Ley 85 de 1939.  
 Costa Rica, Ley 19 de 1931.  
 Cuba, Ley 16 de 1932.  
 Chile, Ley 8ª de 1928.  
 El Salvador, Ley 64 de 1905.  
 España, Ley 35 de 1892.  
 Estados Unidos de América, Leyes 66 de 1888, 8 de 1943, 27 de 1980 y 68 de 1986.  
 Francia, Decreto de 12 de mayo de 1852.  
 Gran Bretaña, Leyes 48 de 1888 y 15 de 1930.  
 Guatemala, Ley 40 de 1930.  
 México, Ley 30 de 1930.  
 Nicaragua, Ley 39 de 1930.  
 Panamá, Ley 57 de 1928.

Congreso Bolivariano de Caracas (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), Ley 26 de 1913.

Convención multilateral sobre extradición (Séptima conferencia internacional americana reunida en Montevideo, con asistencia de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), Ley 74 de 1935.

Es de advertir que el Tratado de Extradición suscrito en Washington el 14 de septiembre de 1979 entre los Gobiernos de la República de Colombia y los Estados Unidos de América fue aprobado por las Leyes 27 de 1980 y 68 de 1986, pero ambas fueron declaradas inexequibles por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencias de 12 de diciembre de 1986 y 25 de junio de 1987, respectivamente.

Por Decreto de Estado de Sitio número 1860 de 1989 (agosto 18) se dispuso:

"Artículo 1o. Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio el territorio nacional, suspéndese la vigencia del inciso 2 del artículo 17 del Código Penal, para todo lo relacionado con los delitos de narcotráfico y conexos y, en consecuencia, para efectos de la extradición de nacionales colombianos y extranjeros requeridos por estos delitos, podrá aplicarse el trámite previsto en el Código de Procedimiento Penal, con las modificaciones que en el presente decreto se establecen.

Artículo 2o. La concesión de extradición de nacionales colombianos o extranjeros por los delitos de narcotráfico y conexos, no requerirá el concepto previo de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia".

La extradición es asunto que se refiere a la aplicación de la ley penal en el espacio, y especialmente a lo atinente a las sentencias extranjeras y la entrega de los delincuentes al Estado donde se ejecutaron los delitos. El problema de extradición está enclavado en el título segundo del libro primero del Código Penal, y está reglamentado en el Capítulo IV del Libro V del Código de Procedimiento Penal, Título 1 sobre relaciones jurisdiccionales con autoridades extranjeras (artículos 647 a 672).

Según el artículo 76 de la Constitución Política de Colombia, al Congreso le corresponde hacer las leyes, y por medio de ellas tiene, entre otras, la atribución de "Expedir Códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones".

Ningún texto de la Constitución suspende la vigencia del artículo 76 durante el tiempo de guerra, tal como lo hacen los artículos 28, 33, 38-3, 42-1, 43, 61 y 206. Si ello es así, el Presidente de la República y sus Ministros, al modificar los Códigos Penal y de Procedimiento Penal, violan la atribución segunda del artículo 76 de la Constitución Política de Colombia.

A los Senadores y Representantes que han ocupado esos cargos de representación a lo largo de los 104 años de vigencia de la Constitución de 1886, se les puede acusar de no haber cumplido con la obligación primordial de dictar las leyes reglamentarias de Estado de Sitio (artículo 121-1).

Nunca han reclamado contra la usurpación que el Presidente de la República y sus Ministros le han venido haciendo, al modificar los Códigos Penales y de Procedimiento Penal, creando nuevos delitos, aumentando las penas de los existentes, ideando nuevos procedimientos, adoptando nuevas jurisdicciones. Tales funciones legislativas son de la competencia exclusiva del Congreso, pero los integrantes de dicha Corporación han sido inferiores a la tarea que les ha encomendado el pueblo, al ser elegidos.

La extradición es un problema concerniente a la aplicación de la ley penal en el espacio, pero la constante conducta del Gobierno Nacional, al desconocer el principio universal de que los Tratados Públicos son los instrumentos que regulan esa institución de recíproca ayuda internacional para perseguir a los autores de los deli-

tos más graves, se hace necesario que se consagre como canon constitucional la prohibición de extradición de colombianos, por toda suerte de delitos y cualesquiera que sea el Estado requirente.

Resulta indispensable prohibir la extradición de los extranjeros que hayan cometido delitos políticos en sus propios países o en otras latitudes, por cuanto el delincuente político-social carece de peligrosidad fuera del territorio donde delinquirió, y porque no ha sido guiado por sentimientos antisociales, sino por una ideología que él considera beneficiosa para la sociedad en general, aun cuando esté equivocado.

El Código Penal colombiano establece en su artículo 15 el principio de la extraterritorialidad, que consiste en que a las personas que cometen delito en el extranjero, y después se refugian en territorio nacional, se les aplica dicho Código. Por lo tanto, cuando se niega la extradición de colombianos, no han asegurado su impunidad, por cuanto si ya han sido condenados en el extranjero, se les obliga a cumplir la sentencia condenatoria; pero, si el proceso apenas está en la etapa investigativa, los jueces colombianos adelantarán el sumario respectivo y, si es el caso, se tramitará el correspondiente juicio.

Es una ignominia para Colombia que entregue sus nacionales a autoridades judiciales extranjeras para que sean juzgados fuera de la Patria, siendo así que el Código Penal de Colombia establece la extraterritorialidad de sus disposiciones para ser aplicadas a quienes hayan delinquirido en el extranjero, y se encuentren en el territorio nacional.

Se ha esgrimido el argumento de que oponerse a la extradición de colombianos es hacer la más paladina confesión de que se está al servicio de los narcotraficantes y autores de delitos conexos. La tradición colombiana enseña precisamente que prohibir dicha clase de extradición es lo aconsejable. Recuérdese que juristas de la prosapia intelectual de Carlos Lozano y Lozano, Rafael Escallón, Parmenio Cárdenas y Carlos V. Rey fueron los autores del Código Penal de 1936, en cuyo articulado quedó consagrada la prohibición de la extradición de colombianos. Es incuestionable que la mala imagen de los colombianos en el extranjero ha sido obra de los colombianos que se han dedicado a regar la muerte en el mundo entero mediante la explotación de las actividades del narcotráfico en general. Pero, tales sujetos son nacionales colombianos y no es posible abandonarlos en los momentos en que se les niega en el mundo entero el sol de la justicia.

Tales son las razones jurídicas que militan para establecer como canon constitucional la prohibición de la extradición de colombianos y la orden al Gobierno Nacional para que adelante las negociaciones diplomáticas que conduzcan a la repatriación de los colombianos extraditados.

Bogotá, 5 de marzo de 1991.

Julio Salgado Vásquez



# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia

## No. 19

Título: PROPUESTAS DE ACTO LEGISLATIVO.

Autores: AUGUSTO RAMÍREZ OCAMPO, BELISARIO BETANCUR Y HUGO PALACIOS.

Bogotá, marzo 5 de 1991

Doctores  
ALVARO GOMEZ H.  
HORACIO SERPA U.  
ANTONIO NAVARRO W.  
Presidencia Asamblea Nacional Constituyente

Señores Presidentes:

Como miembro de la Asamblea Nacional Constituyente me permito presentar el proyecto de Acto Reformatorio preparado por los doctores Belisario Betancur Cuartas y Hugo Palacios Mejía.

Atentamente,

Augusto Ramírez Ocampo  
Constituyente

Bogotá, marzo 1 de 1991

Señores doctores  
ALVARO GOMEZ HURTADO,  
ANTONIO NAVARRO WOLFF y  
HORACIO SERPA URIBE,  
Presidentes de la  
Asamblea Constituyente  
La Ciudad.

Muy apreciados señores Presidentes:

Con todo respeto nos permitimos hacerles llegar copia de los documentos que, en nuestra condición de ciudadanos, hemos hecho llegar a algunos de los miembros de la Asamblea Constituyente. Estos documentos contienen propuestas de textos específicos y una exposición de motivos que, quizás, puedan ser útiles en la tarea trascendental en que ustedes participan.

Reciban el atento y cordial saludo de sus compatriotas y amigos,

Belisario Betancur  
Hugo Palacios Mejía

### Propuesta de Acto Legislativo

#### I. Derechos de las personas

##### ARTICULO 1.1 *Protección a la libertad de trabajo*

A nadie podrá obligarse a trabajar, o a ponerse al servicio de otra persona, contra su voluntad. No recibirán asistencia pública las personas que teniendo oportunidad y capacidad de trabajar no deseen hacerlo.

Los colombianos pueden trabajar en el lugar del país que deseen; o emigrar. No se exigirá

que una persona haya nacido en determinado lugar para que pueda trabajar allí.

No podrán imponerse límites máximos a las remuneraciones pactadas en los contratos de trabajo o de servicios personales.

El servicio militar no será obligatorio sino dentro del estado de sitio.

##### ARTICULO 1.2 *Carácter solidario de los recursos para educación*

Los recursos del tesoro público que la comunidad destina a la educación, deben volver a la comunidad para que ésta pueda seguirlos utilizando con el mismo propósito. En consecuencia, las personas que reciban subsidios o auxilios de las entidades públicas para educarse, deben devolverlos a la comunidad cuando tengan ingresos adecuados para hacerlo.

##### ARTICULO 1.3 *Derecho al uso eficiente del tiempo*

Toda persona tiene derecho al uso eficiente de su tiempo.

A nadie se exigirá presentación personal ante las autoridades para hacer solicitudes, formular denuncias o demandas, conseguir que su firma se tenga como auténtica, recibir o entregar bienes de cualquier clase, o para propósitos similares, salvo cuando, por la naturaleza de la actuación o por haber surgido una controversia, resulte indispensable que las autoridades examinen la persona o la escuchen.

##### ARTICULO 1.4 *Derecho a la libertad de actividad y de empresa*

La ley y el reglamento no podrán autorizar que se exijan permisos previos para que las personas puedan emprender una actividad cualquiera, sino cuando ésta pueda ocasionar daños a la salud de terceros, perjuicios irreversibles a la naturaleza o a la economía nacional, o a bienes de naturaleza única. Pero sí podrán autorizar que se exija a quienes emprendan ciertas actividades, que otorguen previamente garantía de que las adelantarán con sujeción a las normas pertinentes, y de que responderán por los perjuicios que causen.

##### ARTICULO 1.5 *Protección contra las restricciones monopólicas*

Las autoridades no darán subsidio ni favor alguno a las actividades que se adelanten en condiciones de monopolio u oligopolio.

Las autoridades tendrán siempre el derecho de regular, suspender y sancionar toda conducta que tenga la capacidad o el propósito de limitar en forma indebida la competencia; y el deber de facilitar a los perjudicados la recuperación de los perjuicios que sufran con ello.

La ley podrá ordenar que se controlen los precios de ciertos bienes y servicios, en las empresas públicas y privadas, con el propósito exclusivo de evitar que los empresarios se apropien de beneficios provenientes de prácticas monopolísticas o restrictivas de la competencia.

#### 2. Defensa del servicio público

##### ARTICULO 2.1 *Causales de remoción en el servicio público*

Toda persona que desempeñe funciones públicas será removida de su cargo, o privada de su investidura, en los siguientes casos:

2.1.1 Si para acceder al servicio público hizo, dio u ofreció, o permitió que se hiciera, diera u ofreciera, cualquier bien o servicio que no estaba autorizado en la ley, o que no tenía el propósito de demostrar su aptitud.

2.1.2 Si condiciona cualquier conducta suya, en asuntos de su competencia, a motivos distintos de los que la Constitución y la ley autorizan.

2.1.3 Si infringe el régimen de incompatibilidades o inhabilidades a lo que debía estar sujeto, o permite, a sabiendas, que otros infrinjan los suyos.

2.1.4 Si, por razones distintas a las necesidades del servicio que presta y por fuera de los procedimientos previstos en las leyes, solicita el nombramiento o la remoción de personas determinadas; o la adopción de decisiones en contra o en favor de ellas; o, en general, cuando se inmiscuya en asuntos que son de la privativa competencia de otros servidores públicos.

2.1.5 Si viola cualquiera de las prohibiciones a las que la Constitución señala esa sanción.

La ley determinará quiénes podrán aplicar estas sanciones y los procedimientos respectivos.

##### ARTICULO 2.2 *Acceso al servicio público*

No podrá invocarse consideración partidista, religiosa, racial, sexual o de similar naturaleza excluyente, para solicitar o hacer nombramientos o remociones en el sector público. Los nom-



bramientos y las remociones se solicitarán y harán, solamente, con base en la capacidad que las personas tengan para desempeñar las funciones del cargo de que se trata, o en su comportamiento en el cargo que desempeñan. Quienes obren contra esta prohibición estarán sujetos a la remoción de sus cargos, o a la pérdida de su investidura.

Sin embargo, los nombramientos y las remociones de las personas llamadas a desempeñar los cargos de responsabilidad política que define la ley, podrán hacerse teniendo en cuenta, además de la capacidad y el comportamiento, la representación política.

#### ARTICULO 2.3 *Apertura de las oportunidades democráticas*

En ninguna lista de la que deba elegirse a un servidor público; ni en las listas que inscriba un mismo partido o movimiento para una o varias circunscripciones electorales territoriales, podrán figurar personas que tengan entre sí parentesco de consanguinidad, afinidad o civil, en los grados que determine la ley. Tampoco figurarán personas que hayan aportado a la campaña electoral respectiva, u ofrecido aportar, contribuciones que superen en más de un tercio el promedio de todas las ofrecidas o aportadas en interés de la respectiva lista. La violación de estas prohibiciones dará lugar a la pérdida de la investidura o a la remoción del cargo de quienes resulten elegidos.

#### ARTICULO 2.4 *Financiación democrática de las campañas electorales y de entidades privadas sin ánimo de lucro*

Corresponde exclusivamente a los ciudadanos la facultad de asignar recursos públicos para favorecer las campañas electorales de determinados candidatos, y a las entidades privadas sin ánimo de lucro. En consecuencia, los ciudadanos tienen derecho a que una parte de los tributos que pagan se destine a financiar los partidos, los candidatos y las entidades privadas sin ánimo de lucro, de sus preferencias. La ley determinará cuáles tributos se tendrán en cuenta para estos propósitos; qué porcentaje de tales tributos puede destinarse a ellos; y la manera y oportunidad en que los ciudadanos pueden designar a los beneficiarios.

Los partidos, los movimientos políticos y los candidatos a cargos públicos, tendrán acceso a los medios masivos de comunicación, en las mismas condiciones que las empresas privadas.

#### ARTICULO 2.5 *Prohibición de contribuir a campañas electorales para los servidores públicos*

Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución económica alguna, distinta de la prevista en el artículo anterior, a la financiación de las campañas electorales o al sostenimiento de los partidos o movimientos políticos; o estimular a otras personas a que las hagan. El incumplimiento de estas prohibiciones, será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura.

#### ARTICULO 2.6 *Disposición de cuotas personales en los presupuestos públicos y en las nóminas*

En ningún caso quienes participan en los procesos de elaboración, aprobación, ejecución y control de los presupuestos de entidades públicas, pondrán en práctica sistemas que les permitan disponer de cuotas personales para la asignación o realización del gasto, aunque éste haya sido aprobado por ley previa y otras personas concurren a dar carácter colectivo a la decisión. Se prohíbe también a quienes desempeñan funciones públicas, proclamar que un gasto se ha hecho a instancias suyas. La violación de estas prohibiciones se sancionará con la remoción del cargo o la pérdida de la investidura.

De la misma manera, y bajo la misma sanción, se prohíbe a los servidores públicos que participen en los nombramientos, remociones, ascensos o elección de otros servidores públicos, utilizar sistemas de cuotas personales, para tomar las decisiones respectivas; o proclamar que una de tales decisiones se tomó a instancias suyas.

#### 3. *Protección y eficacia de la justicia*

##### ARTICULO 3.1 *Defensa de la libertad de la justicia*

En la investigación y juzgamiento de delitos y contravenciones, la identidad de los investigadores, de los jueces y de los auxiliares de la justicia podrá conservarse en secreto.

##### ARTICULO 3.2 *Defensa de la imparcialidad de la justicia*

Sin perjuicio de las facultades de control político, ninguna de las corporaciones de elección popular ejercerá funciones judiciales ni disciplinarias, ni sus miembros se ocuparán en debates que puedan presionar las decisiones de las autoridades para juzgar y sancionar con imparcialidad.

Sin embargo, es deber de los miembros de las corporaciones de elección popular, dar a las autoridades judiciales o a la Procuraduría toda la información de que dispongan sobre mala conducta de cualquier servidor público, para que adelanten las investigaciones del caso, impongan las sanciones disciplinarias pertinentes, y se inicien los procesos penales, de remoción del cargo o de pérdida de la investidura a que haya lugar.

Las autoridades judiciales y la Procuraduría, tienen el deber de permitir la intervención de los denunciantes aludidos en las actuaciones o procesos respectivos, pero éstos tendrán la obligación de proteger la reserva que haya garantizado la ley, so pena de pérdida de su investidura.

##### ARTICULO 3.3 *Recursos para la justicia*

Salvo en los procesos penales o en los que se inicien en virtud de acciones públicas, las personas que tengan capacidad económica y que

actúen ante las autoridades judiciales sin alcanzar éxito en sus pretensiones o en sus defensas, contribuirán a sufragar todos o algunos de los costos y gastos en que incurrió la Nación para prestarles el servicio público de justicia. La ley determinará la forma de establecer tales costos y gastos, y de definir la capacidad económica de quienes deben sufragarlos. Los recursos que así se obtengan se destinarán al presupuesto de la rama judicial.

La ley podrá permitir que los aspectos administrativos de la justicia y los de la práctica de algunas pruebas, se presten por medio de particulares debidamente calificados.

#### ARTICULO 3.4 *Extensión de los efectos de las sentencias judiciales*

La ley podrá establecer procedimientos administrativos y judiciales simplificados para asegurar que los efectos de una sentencia se extiendan para favorecer a personas injustamente damnificadas por actos o hechos de efecto masivo, que no participaron en el proceso respectivo, cuando pueda establecerse sumariamente que habrían estado en condiciones de obtener la misma sentencia.

#### ARTICULO 3.5 *Defensa de la exequibilidad de las leyes*

Quien pida la declaración de inexecutable de un estatuto legal deberá publicar ampliamente su pretensión en la forma que señala la ley. Los ciudadanos que deseen defender el estatuto podrán intervenir en el proceso durante el mismo término de que dispone el Procurador para rendir su concepto.

#### 4. *Protección del idioma y estímulo a la sistematización de la información jurídica*

##### ARTICULO 4.1 *Preservación del idioma y estímulo a la sistematización*

Con el exclusivo propósito de facilitar la sistematización, cita y consulta de la información jurídica, y de preservar la pureza del idioma, el Presidente de la República, antes de publicar las leyes podrá organizar, numerar y denominar sus diversas partes en forma diferente a la aprobada por el Congreso; podrá también, previa consulta a un grupo de expertos, corregir su redacción para que se adecue a las reglas del idioma castellano. Esta facultad no puede utilizarse para alterar la voluntad del Congreso.

Cualquiera de las cámaras podrá por decisión de su mesa directiva o por resolución aprobada por la simple mayoría de los congresistas presentes, exigir al Presidente que anule el texto corregido y publique con fuerza vinculante el mismo texto aprobado por el Congreso. La Corte podrá dar la misma orden, como resultado de una acción de inexecutable.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

#### 1. Aspectos generales

La propuesta se divide en cuatro partes: una relativa a derechos de las personas, otra



al servicio público, otra a la protección y eficacia de la justicia y otra, final, relativa a la sistematización de la información jurídica y a la preservación de nuestro idioma.

### 1. Los derechos de las personas

La propuesta busca, en primer término, hacer explícito el derecho a la libertad de trabajo. En la edad antigua y en la Edad Media, y en ciertos estados totalitarios, se exigía que las personas tuvieran que ponerse, contra su voluntad al servicio de los señores feudales, o de otras autoridades. Se trataba de modalidades de "trabajo esclavo". En la Alemania Hitleriana los prisioneros de guerra fueron obligados a trabajar para el Tercer Reich, en otra forma de "trabajo esclavo".

El advenimiento de la edad moderna y de las ideas liberales, trajo consigo la afirmación del derecho de las personas a trabajar con libertad, es decir, a no trabajar bajo las órdenes de otra persona sino como resultado de un acto voluntario. Esa libertad no admite otra limitación que cuando la existencia de la sociedad civil se encuentra en peligro, como ocurre en caso de guerra. Las personas cumplen sus deberes de solidaridad social contribuyendo en forma democrática a la integración de los órganos del poder público, acatando las leyes, pagando impuestos, y realizando obras cívicas o altruistas en forma voluntaria: nunca el "trabajo esclavo" puede ser expresión de la solidaridad social.

En un país que ha vivido la mayoría de los años recientes bajo el signo del déficit fiscal, es utópico obligar a las autoridades en la Carta a asumir nuevos gastos para educación o para objetivos meritorios. Pero, como es necesario disponer de más recursos para la educación, y dado que en un país en desarrollo como Colombia, mucha gente no tiene recursos suficientes para educarse, y la educación es el principal instrumento de progreso social, uno de los medios más eficaces de que puede disponerse para aumentar las disponibilidades destinadas a la educación, consiste en afirmar el carácter solidario de los recursos públicos que se asignan a ese fin.

De acuerdo con el principio propuesto, las personas que se benefician de esos recursos no pueden apropiarse de ellos en forma indefinida, sino que adquieren el deber de reintegrarlos a la comunidad, para que ésta pueda destinarlos de nuevo, a la educación de otros jóvenes sin recursos. Ese deber de reintegro sólo debe atenderse cuando la persona que ha recibido recursos públicos para educarse, ha adquirido ya un nivel de ingresos adecuado para cancelar su deuda con la sociedad.

Con el advenimiento de la sociedad urbana, el derecho de las personas a utilizar eficientemente su tiempo se convierte en una garantía de la libertad personal y de la libertad de trabajo. Por ello es importante que la Constitución misma proteja a las personas contra las leyes, reglamentos y procedimientos que, sin estricta necesidad, exigen que las personas dejen su trabajo para hacer diligencias administrativas o judiciales que podrían atenderse por correo,

télefono, o por apoderados. Sociedades más complejas que la nuestra como son las de los países industrializados, operan sobre el principio de que las personas tienen derecho y necesidad de su tiempo; entre nosotros, por exceso de celo, por burocratismo, por precaver un abuso eventual, se somete a menudo a la población a tener que realizar personalmente diligencias que podrían adelantarse por otros medios.

Una de las razones por las cuales crece el sector informal de la economía y se multiplica la corrupción administrativa, consiste en la obligación de adquirir permisos previos para adelantar actividades como la apertura de un negocio, la formación de una sociedad, la fundación de un colegio, o la construcción de una casa. La mayoría de los permisos previos podrían sustituirse por garantías otorgadas por las personas, en el sentido de que adelantarán la actividad respectiva conforme a las normas aplicables. Sólo en casos excepcionales, cuando el efecto nocivo de una actividad realizada contra las normas pertinentes, resulte irreparable, se justifica la exigencia del permiso previo. Terminar con éste es, entonces, la mejor manera de garantizar la libertad de empresa.

La experiencia en muchos países ha demostrado que en sistemas de libre competencia se alcanza mayor producción de bienes y servicios, y más empleo y mejor remunerado, que en sistemas de economía dirigida. Sin embargo, para que el país se beneficie de la libre competencia no es suficiente que las autoridades se abstengan de regular la vida de los negocios; es indispensable que eviten la formación de monopolios y la realización de prácticas tendientes a impedir la competencia libre. Los monopolios, a veces, son inevitables, porque surgen de situaciones naturales, o tecnológicas (economías de escala), o como estímulo a la investigación (patentes). Resultaría utópico o contraproducente, evitar que tales monopolios se dieran en la práctica. Lo que sí puede hacerse es evitar que las empresas que gozan de uno de los monopolios indicados reciban, además, subsidios públicos. Y debe evitarse que aquellas empresas que no operan en condiciones que lleven naturalmente al monopolio, realicen actividades tendientes a adquirir una posición monopolística en el mercado.

### 2. Defensa del servicio público

Muchas de las propuestas que se hacen para la reforma constitucional, parten del supuesto de que sólo en el Congreso hay clientelismo, auxilios, corruptelas para acceder al cargo, y mal uso de las funciones encomendadas. La verdad es que todas las ramas del servicio público están sometidas a las mismas tentaciones que el Congreso y que, por lo tanto, debería adoptarse un régimen de prohibiciones común a todas ellas.

La Constitución debe proteger al servicio público que se presta en todas las ramas y órganos del gobierno, y no sólo al que se presta en el Congreso.

Los problemas del servicio público, comienzan cuando el acceso o la remoción a los cargos, se

definen por razones distintas a la capacidad o al comportamiento del funcionario; o cuando en las listas para elegir candidatos aparecen personas vinculadas entre sí, o cuyo aporte principal al esfuerzo democrático consiste en recursos económicos. Nuestra propuesta contiene fórmulas para eliminar tales problemas.

Otro aspecto negativo del servicio público colombiano, consiste en que se lo utiliza como medio para financiar movimientos políticos o campañas electorales; la propuesta supone una separación entre la función pública, inclusive la legislativa, y la función de recaudar fondos para financiar cualquier tipo de actividad electoral.

Para evitar el abuso de las autoridades en la asignación de recursos públicos para la financiación de las campañas, se afirma que sólo los ciudadanos podrán realizar tal asignación. Se prevé para ello que cada persona, en la forma que determine la ley, disponga que una parte de los tributos que paga se destine al movimiento, partido, o candidato de su preferencia: esta fórmula es democrática porque hace que el monto del financiamiento que cada grupo reciba dependa del apoyo que sus propuestas susciten entre el público. Cada partido, movimiento o candidato podrá utilizar los recursos que reciba para acceder a los medios masivos de comunicación, en la forma en que lo hace la empresa privada. No habrá, así interferencia o parcialidad posible de las autoridades.

El mismo sistema—asignación popular—deberá emplearse cuando se desee que los recursos públicos vayan a entidades privadas sin ánimo de lucro.

La raíz de los problemas que ocasionan los auxilios regionales, consiste en que sea cada miembro del Congreso, discrecionalmente, quien disponga de una cuota del presupuesto. De allí surgen las indebidas apropiaciones, las desigualdades políticas, y los demás abusos que la opinión censura. En la propuesta se prohíben esos sistemas de cuotas personales en las decisiones de gasto público o en las decisiones sobre nombramientos, remociones, ascenso o elección de servicios públicos.

Aunque la Constitución y la Ley contemplan modos de controlar la legalidad de los actos de los servidores públicos, y diversas sanciones disciplinarias, hay ciertas conductas que atentan en forma tan grave contra el servicio público, que deben ser siempre causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura. La propuesta enumera unas conductas que serían sancionables en todas las ramas del poder público. Ellas consisten en el empleo de sistemas irregulares:

- Para acceder al cargo (compra de votos, canje de favores);
- Para tomar decisiones en ejercicio de su competencia (incluyendo la "desviación del poder" que hoy es causal de anulación de los actos administrativos, pero que puede presentarse en otro tipo de actuaciones públicas);



c) Para inmiscuirse en las decisiones de otras ramas del poder público (como cuando los congresistas piden nombramientos en la rama ejecutiva);

d) Y para apartarse del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones a que debía estar sujeto un servidor público.

### 3. Defensa de la Administración de Justicia

Nuestra propuesta contiene varias medidas para proteger a los jueces, garantizar su imparcialidad, dotar de recursos a la rama judicial del poder público y a las autoridades encargadas de la prevención e investigación de los delitos. De la misma manera, contiene disposiciones para extender los efectos favorables de las sentencias judiciales, con bajo costo, a las víctimas de acciones dañinas que perjudican a una muchedumbre de personas.

La garantía de la libertad de los jueces se relaciona, ante todo, con el hecho de que ellos y sus auxiliares puedan conservar secreta su identidad en ciertos procesos. Esta parece ser la única medida realista para evitar que los delincuentes organizados intimiden a los jueces y a sus familias o allegados. Aunque se han expedido recientemente algunas disposiciones en la dirección que aconseja la propuesta, es importante darles respaldo constitucional expreso, para evitar que puedan frustrarse por cambio en la jurisprudencia.

Se propone que en ciertos casos se pueda extender a ciertos funcionarios administrativos, con funciones judiciales, el mismo privilegio del anonimato que se solicita para los funcionarios de la rama judicial y sus auxiliares.

Hay ciertos actos y hechos dañinos relacionados con accidentes o con el uso masivo de ciertos bienes o servicios cuyas víctimas no tienen la posibilidad económica de instaurar los procesos indemnizatorios respectivos. La propuesta consiste en autorizar las llamadas "acciones de clase", que permiten a tales personas beneficiarse de los efectos de una sentencia favorable, en un caso idéntico al suyo, así no hayan sido partes en el proceso respectivo. Es probable que la creación de tales acciones resulte opuesta a la Constitución actual, por cuanto se entiende generalmente que el "debido proceso" que garantiza el artículo 26, supone que una sentencia no puede perjudicar o aprovechar sino a quienes intervinieron en el proceso.

Finalmente, se propone que las personas que utilicen acciones de inexequibilidad ante la Corte queden obligadas a dar publicidad a las pretensiones con las que inician el proceso: no tiene lógica que se requiera dar amplia publicidad a los proyectos de leyes y a las leyes mismas, y que, en cambio, un proceso orientado a terminar los efectos de una ley pueda iniciarse sin que el público tenga una oportunidad igualmente amplia de enterarse de ello. De la misma manera, así como la Constitución reconoce a cualquier ciudadano la oportunidad de pedir que una ley sea declarada inexecutable, debe reconocer a cualquiera la facultad de defender la exequibilidad de las leyes que se acusan. La Corte, en este último aspecto, ha tenido una posición variable: en algunos períodos ha negado por completo a los interesados en defender las normas, la posibilidad de hacerse oír formalmente en los procesos de inexecutableidad, en otros la ha aceptado. Un aspecto tan importante de los derechos ciudadanos y del

control constitucional no debe depender de los vaivenes de la jurisprudencia.

### 4. Protección del idioma y estímulo a la sistematización de la información jurídica

Colombia está invirtiendo recursos considerables en adquisición de equipos y elaboración de programas de computador, destinados a la sistematización de la información jurídica. Sin embargo, uno de los obstáculos para el logro de ese objetivo consiste en el hecho de que la manera en la cual se elaboran las leyes, decretos y actos de los jueces no es homogénea. La forma de dividir las leyes es caprichosa; no es clara cuál es la terminología aplicable a sus diversas partes y a sus divisiones; no existe una técnica uniforme de redactar las normas. Los programas de computador resultan deficientes o muy costosos cuando tienen que trabajar con información que no se presenta en forma homogénea.

Respetando la facultad del Congreso para adoptar las decisiones de fondo que considere convenientes, la propuesta sugiere que se permita al Gobierno dar a esas decisiones una forma tal que facilite la sistematización de la información jurídica.

Por razones similares, se sugiere que el Gobierno pueda conseguir que un cuerpo de expertos, como la "Academia Colombiana de la Lengua", colabore en la redacción final de las leyes, sin alterar la voluntad del Congreso.

En el evento de que el Congreso, o la Corte Suprema, encuentren que el trabajo realizado por el Gobierno altera su voluntad, debe prevalecer la opinión del Congreso.

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 20

Título: ARTICULO NUEVO. TITULO III.

Autor: CARLOS LLERAS DE LA FUENTE.

Bogotá, marzo 4 de 1991

Señor Doctor  
JACOBO PEREZ ESCOBAR  
Secretario General  
Asamblea Nacional Constituyente  
Ciudad

Señor Secretario General:

De conformidad con el artículo 29 del Reglamento, me permito entregar a usted un proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Nacional por medio del cual se adiciona un artículo nuevo al Título III de la actual Carta.

Le ruego dar a este escrito el trámite correspondiente.

Atentamente,

CARLOS LLERAS DE LA FUENTE

La Asamblea Constituyente,

DECRETA:

.....

TITULO III

DE LOS DERECHOS CIVILES  
Y GARANTIAS SOCIALES

ARTICULO NUEVO.

La familia, base de la sociedad, tiene especial protección del Estado.

Con fundamento en los principios de la dignidad de la persona humana, todo individuo tiene derecho a decidir de manera responsable e

informada, el número y espaciamiento de sus hijos. Es privilegio de la mujer la opción libre a la maternidad.

Los procesos de fertilidad humana originados en avances tecnológicos y científicos no podrán vulnerar los principios universales de igualdad, respeto y libre determinación de las personas.

Corresponde al Estado propiciar los recursos educativos, científicos y asistenciales que garanticen el ejercicio de esos derechos.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Debe el país a las organizaciones dedicadas a la planificación familiar el que su grado de desa-



rrrollo económico supere en mucho al de otros países del Tercer Mundo y el que su deterioro social no sea más grave aún que el que hoy nos agobia.

Hemos analizado cuidadosamente con estas entidades el tema de la familia y de la protección que bajo este aspecto concreto debe dársele, concluyendo que resulta benéfico que nuestra Constitución consagre el principio correspondiente.

La maternidad debe ser reconocida como función social para que el aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, sea valorado. La paternidad y la maternidad no son el escudo hecho biológico de engendrar y dar a luz, sino ante todo el compromiso de suministrar al hijo los medios para que pueda desarrollar una personalidad útil a la sociedad.

El concepto de la planificación familiar tiene un doble significado: por una parte, es un servicio que busca mejorar la salud materno-

infantil racionalizando el número y espaciamiento de los embarazos; por la otra, es un derecho de la persona, que forma parte inseparable del conjunto de los Derechos Humanos y que propicia el mejoramiento en la calidad de vida del individuo, lo que garantiza a su vez el derecho al desarrollo. Como es necesario considerar los Derechos Humanos como una totalidad, la satisfacción de cada derecho humano básico contribuye a la satisfacción de otros, y en ninguna otra parte, el vínculo entre los derechos básicos y el derecho a la planificación familiar es más pronunciado, que en su interacción con los derechos de la mujer. A menos que las mujeres tengan la posibilidad y una auténtica opción en lo que se refiere a los hijos que desean tener o no, su capacidad de disfrutar otros derechos se verá inhibida.

Los avances científicos en el campo de la reproducción humana deben desarrollarse dentro del contexto de las normas universales que reafirman los derechos fundamentales del hombre basándose en la dignidad y el valor de la

persona humana, sin olvidar la igualdad de derechos del hombre y la mujer.

Los intereses de los individuos y aquellos de la sociedad coinciden en la responsabilidad de las generaciones actuales hacia las generaciones futuras. Los individuos tienen responsabilidades paternas y maternas para con el bienestar de sus hijos. El Estado es paralelamente responsable de la protección del derecho de generaciones futuras, sin violar los derechos básicos de la generación presente, por lo tanto tiene la obligación de auspiciar estos servicios de planificación familiar, para que hoy y mañana nuestra población pueda disfrutar de su derecho al desarrollo y al goce de los Derechos Humanos, reconocidos internacionalmente.

Por las razones brevemente expuestas, presentamos a la consideración de la Asamblea el artículo que resume los anteriores principios.

Atentamente,

*Carlos Lleras De La Fuente*

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 21

**Título: REFORMA DEMOCRATICA DE LA EDUCACION**  
**Autores: ABEL RODRIGUEZ, JOSE TORO Y FABIO VILLA.**

Bogotá, marzo 6 de 1991

Doctor  
**JACOBO PEREZ ESCOBAR**  
Secretario  
Asamblea Nacional Constituyente

La presente con el objeto de solicitarle me permita suscribir el Proyecto de Acto Reformatorio "Por una reforma democrática de la educación", presentada por los honorables Constituyentes Abel Rodríguez y José Germán Toro Zuluaga.

Agradeciéndole la atención, me suscribo.

Atentamente,

**FABIO VILLA RODRIGUEZ**  
Constituyente

**Por una reforma democrática de la educación**  
**Proyecto de Acto Reformatorio**  
**de la Constitución**  
**La Asamblea Nacional Constituyente**

**DECRETA:**

**ARTICULO 1o.** La educación es un servicio público esencial y un derecho de la persona. Al Estado le corresponde prestarla, fomentarla, reglamentarla, dirigirla y vigilarla. Los padres o tutores y la comunidad tienen el deber de permitirle y coadyuvar a su mejor realización.

El Estado podrá delegar bajo la forma de concesión en personas jurídicas de utilidad común y sin ánimo de lucro la prestación de servicios educativos.

**ARTICULO 2o.** La educación tendrá como fines el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales. Favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos. Promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Impulsará el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la cultura nacional y fomentará los principios y valores universales de la paz, el trabajo, la democracia, la justicia social y el progreso.

**ARTICULO 3o.** Se garantiza la libertad de los padres o tutores para escoger centro de enseñanza para sus hijos menores; la libertad de los centros de enseñanza para determinar democráticamente su ideario y modelo pedagógico; la libertad de los educadores para definir los contenidos, métodos y textos de enseñanza; la libertad de los alumnos para recibir enseñanza sin sujeción a parámetros confesionales o doctrinarios; y el derecho de los padres o tutores, educadores y estudiantes, a organizarse y participar en el gobierno de los centros educativos. El Estado tendrá, sin embargo, la suprema protección y vigilancia de los centros de enseñanza

en orden a procurar el cumplimiento de los fines de la educación y velar por su calidad; asegurar el respeto al pluralismo étnico, religioso y político del pueblo; y garantizar los derechos de los padres, alumnos y educadores.

**ARTICULO 4o.** La enseñanza será impartida por personas de reconocida solvencia ética y de idoneidad docente comprobada, de acuerdo con la ley. La ley garantizará a los profesionales de la enseñanza su estabilidad profesional y un régimen de trabajo y un nivel de vida acordes con su elevada misión.

**ARTICULO 5o.** La educación entre los cinco y quince años de edad es obligatoria. Los centros de enseñanza del Estado la prestarán en forma gratuita. Con todo, el Estado podrá exigir contribuciones obligatorias a los padres o tutores de comprobada capacidad económica con destino al funcionamiento de sus planteles educativos.

Los primeros seis años de educación obligatoria deberán cursarse en la Escuela Unica Integrada del Estado o excepcionalmente en planteles administrados por instituciones privadas, según lo determine la ley.

Los adultos que carezcan de educación básica tendrán el derecho a recibirla. El Estado garantizará este derecho mediante programas especiales.



**ARTICULO 6o.** Para el ingreso, permanencia y promoción en todos los niveles educativos, los planteles de enseñanza no podrán discriminar por razón de raza, origen nacional, étnico o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Nadie será obligado a recibir o impartir educación confesional.

**ARTICULO 7o.** En los centros de enseñanza administrados por instituciones privadas y en los del Estado que atiendan escolaridad no obligatoria, los costos educativos se fijarán siempre en proporción al patrimonio e ingreso de los padres o del estudiante si éste es independiente. El Estado subsidiará al estudiante que habiendo obtenido el ingreso o promoción en un centro de enseñanza, no disponga de capacidad económica para sufragar los costos que demanda la asistencia al centro.

**ARTICULO 8o.** La reglamentación de la educación corresponde a la Asamblea Legislativa. Al Presidente de la República le compete dirigirla, protegerla y vigilarla de acuerdo con las normas legales.

La dirección nacional de la educación se ejercerá a través del Consejo Nacional de Educación, que será presidido por el Ministro del ramo e integrado con delegados de la Asamblea Legislativa, el Gobierno y la comunidad educativa, científica y cultural.

La ley reglamentará las funciones e integración del Consejo Nacional de Educación y la participación de la comunidad en la dirección de la educación a nivel regional y local.

**ARTICULO 9o.** En la dirección, financiación, fomento y administración de los servicios educativos prestados directamente por el Estado, participarán integralmente la Nación y las entidades territoriales, en los términos que fije la ley.

**ARTICULO 10.** Las instituciones de educación superior tendrán autonomía académica y administrativa. El rector será elegido por la Asamblea Universitaria, que se integrará con delegados elegidos por el voto directo de los profesores, estudiantes, egresados y trabajadores de la institución. También será función de la Asamblea Universitaria expedir el Estatuto orgánico de la institución.

La ley reglamentará la integración y funcionamiento de la Asamblea Universitaria.

**ARTICULO 11.** Los medios masivos de comunicación social estarán obligados a coadyuvar en la realización de los fines de la educación, en los términos que ordene la ley.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### 1. Situación actual

Las atribuciones y obligaciones del Estado, en el campo de la educación, lo mismo que su distribución entre Congreso y Ejecutivo, no son muy claras en nuestro ordenamiento jurí-

dico. Tampoco lo son los derechos y deberes de los padres, estudiantes, profesores y comunidad.

La Constitución Política garantiza la libertad de enseñanza pero le reserva al Estado "la suprema inspección y vigilancia" de los centros de enseñanza "en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos" (artículo 41).

La libertad de enseñanza se interpreta como la libertad que tienen los particulares para fundar y dirigir establecimientos educativos y como "la potestad del gobernado para recibir cultura sin sujeción a parámetros confesionales o doctrinarios impuestos o restringidos, o para comunicarla de igual manera" (Corte Suprema de Justicia, expediente 797 de 1980). Nada tiene que ver con la libertad de contenidos, métodos y textos, que no se encuentra consagrada en la legislación nacional, salvo para la educación superior (Decreto 80/80).

La "suprema inspección y vigilancia" de la enseñanza se concreta en la facultad del Presidente para reglamentarla, dirigirla e inspeccionarla (artículo 120, numeral 12 Constitución Nacional). Esto quiere decir que toda la enseñanza que se imparte en el país, la formal y la no formal, la pública y la privada, está sujeta a la reglamentación, dirección y control del Presidente. Como ninguna norma ha definido cuáles son "los fines sociales de la cultura" ni en qué consiste "la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos", la capacidad de intervención del Gobierno en la enseñanza se ha tornado ilimitada.

Por prescripción legal la educación es un servicio público, lo cual no significa que sea completamente estatal ni efectivamente pública, en el sentido filosófico político original del término, sino que su prestación está sujeta a un régimen jurídico especial, esto es, a la intervención del Estado. En Colombia existen servicios educativos prestados directamente por el Estado, la llamada educación oficial, y servicios educativos prestados por particulares, que constituyen la educación privada. En el primer caso, el Estado ejerce la dirección de tales servicios; en el segundo, la facultad de dirección ha sido enajenada en los propietarios de los planteles. La prestación estatal indirecta de servicios educativos prácticamente no existe en el país. Ella ocurre cuando el Estado bajo la forma de concesión delega su prestación en personas u organizaciones privadas; aquí el Estado delega parte de su autoridad pero no la enajena (Consejo de Estado).

De acuerdo con el artículo 76, numeral 10, de la Constitución, la regulación de los servicios públicos es una función del Congreso. En virtud de esta disposición al Congreso le correspondería determinar las condiciones de prestación de los servicios educativos. Sin embargo, ello no siempre ocurre así, porque el Presidente, en ejercicio de la facultad de reglamentación, dirección e inspección, suele dictar normas que bien pueden considerarse como reguladoras del servicio. Por otra parte, es muy

común el hecho de que el Congreso le traslade al Presidente, mediante facultades extraordinarias, las atribuciones que en este campo le competen. Así las cosas, el inmenso poder de intervención del Estado en la educación, se concentra prácticamente en su totalidad en el Presidente quien a su vez lo delega, sin mayores limitaciones, en el Ministro de Educación. En la realidad, semejante poder de control del Estado no opera. La administración pública no cuenta con los instrumentos y recursos para hacer cumplir las disposiciones gubernamentales, de manera particular en ciertos aspectos, como el de la enseñanza, en donde la creatividad es más fuerte que el control más afinado. Sobre todo el sector privado, por su trayectoria y autoridad en unos casos y la dispersión en otros, suele escaparse a la vigilancia oficial y dirigir con amplia autonomía sus centros de enseñanza.

La facultad de reglamentación y dirección de la educación se centraliza y concentra en el Ministro de Educación. No existen instituciones de participación ni de consulta de la sociedad civil, para la toma de decisiones y la formulación de políticas, planes y programas de desarrollo. Dentro de la estructura orgánica del Ministerio figuran unos consejos de carácter estrictamente asesor, que además de contar con una pobre o nula participación comunitaria, no funcionan. Tales son los casos del Consejo Superior del Sector Educativo y de Control de Calidad y del Consejo Nacional de Prospectiva de Educación, Ciencia y Tecnología. Las administraciones regionales y locales, no tienen ningún poder de decisión en materia educativa, a no ser sobre las tareas administrativas que les delega el Presidente por mandato de la ley. Los planteles educativos, igualmente, han sido reducidos a ejecutores de unos planes y programas de estudio (currículo), sin mayor autonomía. Los maestros también han sido prácticamente inhabilitados de su condición profesional y disminuidos a simples administradores de currículo.

El derecho a la educación no existe como tal en nuestro régimen constitucional. El artículo 41 estipula que "la enseñanza primaria será gratuita en las escuelas del Estado y obligatoria en el grado que señale la ley". En virtud de esta facultad, el Decreto-ley 088 de 1976 ordenó que "los cinco (5) años de Educación Básica Primaria serán obligatorios". Recientemente, en el Código del Menor (Decreto-ley 2737 de 1989), la obligatoriedad y la gratuidad (en las escuelas del Estado), se extendieron hasta el noveno grado de educación básica. Pero esta disposición carece de sustento constitucional, ya que introduce un concepto no contemplado en la Carta, cual es el de la educación básica, concepto que en el discurso pedagógico actual tiene una connotación bien diferente al de educación primaria. De todas maneras, ni la gratuidad ni la obligatoriedad de la enseñanza primaria son una realidad en el país. Como el Estado no ha logrado garantizar a todos los niños en edad escolar el acceso a la escuela, no ha podido hacer imperativa la obligación de los padres de enviar sus hijos a ésta. Es apenas obvio que para conseguir la obligatoriedad de un derecho, el Estado debe garantizarlo primero.



En el artículo 13 del Plebiscito de 1957 (artículo 41 de la Constitución) se ordenó al Gobierno invertir no menos del 10 por ciento de su presupuesto general de gastos en educación pública. Para hacer viable este mandato, el legislador ha dispuesto que unas rentas se destinen específicamente para atender los servicios educativos. Tales son los casos del Situado Fiscal para la educación primaria y de la participación de la enseñanza secundaria y media en la cesión del Impuesto al Valor Agregado (IVA). No obstante que la inversión del Gobierno Nacional en educación pública supera en la actualidad el 10 por ciento ordenado por la Constitución, el cumplimiento de las leyes sobre Situado Fiscal y participación en la cesión del IVA deja mucho que desear, lo que ha contribuido a hacer bastante crítica la situación fiscal del sector.

## 2. Los cambios propuestos

Una renovación institucional democrática y avanzada de la educación debe comenzar por consagrar en la carta que la educación es un servicio público esencial y un derecho de la persona. De esta manera rescatamos para nuestra institucionalidad dos conquistas sociales históricas: el carácter público de la educación y su condición de derecho o garantía universal. Resulta antihistórico que en los albores del siglo XXI continuemos aceptando la obsoleta tesis de que existe una educación que satisface necesidades públicas, la que sirve el Estado, y otra que atiende un interés privado, la que prestan los particulares, cuando en todo el orbe se ha reconocido que la educación es una función social, esto es, una actividad que debe estar sometida a la regulación de toda la sociedad. De igual manera, resulta antihistórico y contrario a todo principio de justicia y progreso que la sociedad no le otorgue a todos sus miembros, sin ninguna discriminación, el derecho a educarse.

Todo derecho, para que no se quede en una simple enunciación, necesita de un garante, de una o varias instituciones que lo asuman como deber u obligación. Por ello, al mismo tiempo que proponemos que la educación sea consagrada como un derecho de la persona, señalamos que ésta sea un deber del Estado, los padres de familia y la comunidad. Al Estado le compete prestarla, fomentarla, reglamentarla, dirigirla y protegerla; a los padres o tutores y a la comunidad les corresponde permitirle y coadyuvar a su mejor realización.

Para nosotros la educación es un asunto de interés público. Por esta razón proponemos que el Estado asuma la responsabilidad de prestarla directa o indirectamente; que cuando lo haga en forma indirecta, sea mediante delegación o concesión en personas jurídicas de utilidad común y sin ánimo de lucro, organizadas como fundaciones, corporaciones o cooperativas, en las condiciones que establezca la ley. Lo anterior quiere decir, que las personas naturales y jurídicas de derecho privado pueden crear planteles educativos pero organizados como personas jurídicas con las características señaladas. Ningún particular podrá, entonces,

organizar centros de enseñanza con ánimo de lucro.

La obligación de los padres de permitirle y coadyuvar a su mejor realización, implica que es su deber, so pena de sanción, enviar los hijos a la escuela, facilitarles el tiempo para la realización de las tareas escolares, colaborarles en la medida de sus posibilidades intelectuales con las mismas y ayudarles para la continuación de sus estudios cuando hayan hecho méritos para ello. La comunidad, por su parte, debe permitir y coadyuvar en la tarea educativa, velando porque se cumpla el derecho a la educación, protegiendo los derechos de los menores, colaborando con el Estado, facilitando a los jóvenes trabajadores el tiempo necesario para atender los estudios y participando activamente en la gestión escolar.

Para ubicarle un norte a la acción educativa y evitar que los órganos del poder público puedan caer en interpretaciones acomodaticias sobre la capacidad de intervención del Estado en la enseñanza, se prescriben los fines generales que ésta debe perseguir. Como tales se consignan los consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se adicionan dos, que juzgamos muy pertinentes para la Colombia presente y futura: el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la cultura nacional; y el fomento de los valores y principios de la paz, el trabajo, la democracia, la justicia y el progreso.

El tercer artículo tiene como propósito identificar taxativamente las libertades y derechos que el Estado le otorga a los centros de enseñanza, los padres, maestros y alumnos, y definir los objetivos de su intervención en la misma. En primer lugar, contemplamos una libertad muy reclamada en la sociedad moderna: la de los padres para escoger centro de enseñanza para sus hijos menores; libertad que sólo tiene sentido y razón de ser, si junto a ella se consagran tanto la libertad de los centros para determinar su ideario y modelo pedagógico como la igualdad de oportunidades para todos. Bajo otras circunstancias, como las existentes en la actualidad, tal libertad seguirá siendo un privilegio francamente irritante. La libertad de los centros para adoptar su ideario pedagógico, no puede traducirse en la eliminación de la libertad de enseñanza, entendida como un derecho inherente al ejercicio de la profesión docente. Por ello, a renglón seguido proclamamos la libertad de los maestros para definir los contenidos, métodos y textos de enseñanza, lo cual implica un cambio rotundo en la concepción del currículo. Bajo la libertad de contenidos, métodos y textos, los programas de estudio no podrán ser curriculares sino temáticos y los maestros requerirán una alta formación pedagógica y humanística. A su vez, para proteger a los alumnos contra el dogmatismo y el proselitismo ya sea del Estado, los planteles o los maestros, consignamos que éstos tienen libertad para recibir una enseñanza no sujeta a confesionalismos o doctrinarismos. Finalmente, y con el propósito de propiciar desde los centros de enseñanza la práctica de la democracia, proponemos consagrar el derecho de los padres, estudiantes y maestros a organizarse para participar en el gobierno escolar, en el

cual creemos debe combinarse la representatividad con la participación directa. La democratización del gobierno escolar lo entendemos como una posibilidad de recrear tanto en los jóvenes como en los padres, la preocupación por los asuntos de interés colectivo y general.

Las libertades que se consagran para la enseñanza no podrán ser ilimitadas, estarán sujetas a la protección y vigilancia del Estado. De ahí que propongamos que éste tenga la suprema protección y vigilancia de la enseñanza con unos propósitos claramente definidos: procurar que se cumplan los fines de la educación y velar por su calidad; asegurar el respeto al pluralismo étnico, religioso y político de la población y de los derechos de los educadores, padres y estudiantes. En esta fórmula sustituimos el viejo y obsoleto concepto de la inspección por el de la protección, asumiendo que las libertades no se inspeccionan sino que se protegen y vigilan; incluimos el respeto al pluralismo étnico, religioso y político para prevenir abusos y asegurar la vigencia práctica de un principio fundamental de la democracia: el pluralismo en todos los órdenes.

Un problema que preocupa hondamente a la opinión es el relativo a la calidad de la educación. De ahí que en el artículo 4º del proyecto se incluyan dos preceptos, tomados de la Constitución de la República de Venezuela, que al ser desarrollados por la ley, pueden contribuir positivamente a mejorar la calidad de la enseñanza que se imparte en las instituciones educativas del país. Se trata de contemplar en la Carta unas exigencias y unas garantías básicas para el ejercicio de la profesión docente, aspecto en el cual radica una de las causas más protuberantes del problema. De un lado se faculta al Estado para exigirle solvencia ética e idoneidad profesional a los educadores, y del otro, se le impone la obligación de garantizarles estabilidad profesional y un régimen de trabajo y de vida acordes con su elevada misión.

La sociedad no puede continuar sacrificando o malgastando las potencialidades intelectuales de una parte de sus miembros, de aquellos que por razones socioeconómicas, indiferencia o irresponsabilidad de sus padres, no acceden a la enseñanza, por lo menos a una enseñanza básica que los prepare para la vida ciudadana y productiva. Hoy en día no es dable considerar la educación como un derecho opcional. La necesidad del desarrollo y de avanzar hacia el logro de la justicia social y la igualdad ante la vida, imponen que la Constitución señale el grado o la edad en que la educación ha de ser obligatoria. Como los grados y niveles del sistema educativo son susceptibles de modificación, de acuerdo con las circunstancias y dado que la educación infantil o preescolar adquiere cada vez mayor importancia, desechamos la tradición nuestra de prescribir como obligatorios unos grados o un nivel escolar determinados, para proponer que la educación sea obligatoria durante una edad, la comprendida entre los cinco y quince años. De esta manera, la escolarización mínima de toda persona sería de diez años, que podrían discriminarse en uno de enseñanza preescolar y nueve de básica, lo cual se



acopla con la estructura actual del sistema educativo.

Para hacer realidad la escolarización obligatoria no basta con promulgar un régimen de sanciones para aplicar a los padres que no envíen sus hijos a la escuela; es menester que el Estado la garantice. Con tal fin, el proyecto que sustentamos incluye las siguientes medidas: gratuidad en los planteles estatales, prohibición a los centros de enseñanza de cualquier tipo de discriminación, fijación de los costos educativos en proporción al patrimonio e ingreso de los padres, subsidio estatal para los alumnos pobres y participación integrada de todos los niveles de la administración pública en el financiamiento de los servicios educativos estatales.

Apartándonos de las concepciones igualitaristas que preconizan que la educación estatal debe ser gratuita para todos, proponemos que la Constitución autorice al Estado para exigir contribuciones obligatorias a los padres de comprobada capacidad económica, con destino al funcionamiento de los planteles oficiales encargados de impartir la educación obligatoria. La idea de que la educación estatal siempre debe ser gratuita, ha propiciado la perniciosa creencia de que ésta es para pobres, lo que a su vez ha conducido a menospreciarla y a poner en duda permanente su calidad y eficiencia. El principio es elemental: si los pobres deben pagar en los planteles privados, que los ricos paguen en los públicos.

Con el propósito de no circunscribir el derecho a la educación solamente a los menores, se consigna que los adultos que carezcan de educación básica tengan derecho a recibirla y que el Estado la garantice mediante programas especiales.

Una práctica común en nuestra educación es la discriminación por razones socioeconómicas y religiosas. Para corregirla radicalmente sería necesario prescribir la gratuidad para los pobres en todos los niveles del sistema educativo tanto en el sector público como en el privado. Igualmente, habría que decretar el carácter laico de toda la enseñanza. No siendo ello posible en las actuales circunstancias, medidas como el subsidio estatal para los estudiantes de escasos recursos, la fijación de los costos educativos de acuerdo con el patrimonio y el ingreso de los padres, la prohibición perentoria de toda forma de discriminación y la estipulación de que nadie podrá ser obligado a recibir educación confesional, contribuirían altamente a atenuar la situación esbozada.

Una propuesta que puede ser objeto de aguda controversia, por lo revolucionaria, es la relacionada con la creación de la Escuela Unica Integrada del Estado para que todos los menores, salvo las excepciones que permita la ley, cursen los primeros seis años de educación obligatoria. Su fundamento es facilitar un espacio y un tiempo para la integración social de los colombianos. Está comprobado que el derribo de los códigos de valores tradicio-

nales y la ausencia de instancias integradoras a nivel nacional, constituyen al lado de otros factores, algunas de las causas-efectos del dramático proceso de transición por el cual atraviesa nuestra sociedad. La anomia social parece ser uno de los síntomas más característicos de los males sociales que nos aquejan. Venimos de un doloroso proceso de fragmentación que se evidencia en la alta concentración del ingreso y su muy precaria distribución, en la apropiación del Estado por unos pocos, en la parcelación de los partidos políticos y organizaciones populares, en el agravamiento del fenómeno de la violencia política, en la extensión del crimen organizado y en la universalización de la violencia como el medio más expedito para resolver los problemas de la vida cotidiana, tal como lo constata el informe presentado por estudiosos de la Universidad Nacional a la administración Barco. Inicialmente en las grandes ciudades y hoy en muchos centros poblacionales, el problema de la fragmentación social ha sido incrementado por la cada vez más patente separación y diferenciación entre la escuela pública y la escuela privada, sobre todo entre la pública y la privada de élites.

Desde la educación temprana un espíritu segregacionista persigue a los niños. La educación que debiera ser un factor de cohesión de la sociedad, como se puede apreciar en los países donde es fundamentalmente pública (Argentina, Estados Unidos, Alemania, etc.), en Colombia consagra abrumadoras diferencias. En recientes ensayos publicados por uno de los grandes matutinos bogotanos se señalaba cómo en las facultades más importantes de una de las más prestigiosas universidades privadas del país, no había un solo egresado de la escuela pública.

El Estado tiene la obligación de propiciar la integración y no la segregación social, porque esta última será siempre motivo de tensiones y confrontaciones. La Escuela Unica Integrada no tiene el propósito de uniformizar o igualar, a la manera del totalitarismo, la educación. Prueba de ello es que postulamos para la enseñanza un conjunto de libertades y propugnamos por limitar al máximo la capacidad de intervención del Estado en la misma. La participación de los padres, estudiantes y maestros en el gobierno escolar y de toda la comunidad en la gestión educativa, es otro dique contra cualquier pretensión de doctrinalizar la Escuela Unica Integrada.

Las atribuciones del Estado en la educación deben ser redistribuidas entre los diferentes órganos del poder público. Así mismo, es conveniente establecer instituciones de participación de la sociedad civil en la definición de las políticas educativas y facilitar la intervención de las regiones y localidades en la dirección y gestión de la educación. Estas son las razones del artículo octavo. Planteamos trasladarle al Congreso la función reglamentaria de la educación; el Presidente no puede seguir concentrando todas las atribuciones del Estado en una materia tan crucial para la sociedad. Al Ejecutivo se le reserva la función de dirección, protec-

ción y vigilancia; pero la dirección deberá ejercerla a través de un organismo colegiado, el Consejo Nacional de Educación, que la ley integrará con voceros del Congreso, el Gobierno y la comunidad educativa, científica y cultural del país. También se dispone que la ley determine cuál es la participación de las entidades territoriales y de las comunidades regionales y locales en la dirección y gestión de la educación en esos niveles de la administración pública.

Uno de los problemas que más ha afectado la actual educación pública es su prestación desordenada por parte de los diferentes niveles de la administración estatal. La descoordinación y dispersión de esfuerzos, la falta de unidad en la dirección, financiación y administración, constituyen sin lugar a dudas, las primeras causas de su caótica situación.

Que la nación y las entidades territoriales participen integradamente en la gestión de la educación estatal y no por separado o por distribución de funciones, como ocurre en la actualidad, permitirá una verdadera racionalización del servicio y sobre todo la conjunción de los propósitos nacionales, regionales y locales que necesariamente concurren en la educación. No se olvide que la educación antes que un servicio es un hecho cultural, cuya realización no puede desintegrarse como si fuera un proceso industrial o comercial.

También nuestro proyecto se ocupa de la Universidad, institución que no obstante su importancia vital para la sociedad, ni siquiera merece una mención en la Constitución actual. Al respecto, proponemos, constitucionalizar la autonomía académica y administrativa de las instituciones de educación superior. Para que dicha autonomía no se quede en un simple enunciado, se plantea la designación del rector y la expedición del estatuto orgánico por la comunidad universitaria, a través de una Asamblea integrada con delegados elegidos por el voto directo de profesores, estudiantes, trabajadores y egresados.

Finalmente, el proyecto que nos ocupa, consigna la necesidad de asignarle a la ley la reglamentación del papel de los medios de comunicación social en la educación, estipulando taxativamente que éstos están obligados a coadyuvar en el logro de los fines de la educación. No se entiende cómo unos vehículos de socialización tan definitivos en la vida moderna, trabajan al margen del sistema educativo.

Con las reformas propuestas se pretende consagrar los derechos de las personas en materia educativa; redefinir las competencias y obligaciones del Estado y avanzar hacia la democratización de la enseñanza en todos los órdenes.

Presentado por los Constituyentes:

*Abel Rodríguez Céspedes  
José Germán Toro Zuluaga  
Fabio Villa Rodríguez*

Marzo 6 de 1991