



# GACETA CONSTITUCIONAL

No. 21

Bogotá, D.E., viernes 15 de marzo de 1991

IMPRENTA NACIONAL  
Edición de 24 páginas

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

**PRESIDENTES:** ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF  
 ALVARO GOMEZ HURTADO  
 HORACIO SERPA URIBE

**SECRETARIO GENERAL:** JACOB PÉREZ ESCOBAR  
**RELATOR:** ALVARO LEON CAJIAO

## SECRETARIA GENERAL

### LA EDUCACION

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
 Constitución Política de Colombia  
 No. 31

AUTOR:  
 FERNANDO GIRALDO ANGEL  
 (Página 2)

### DERECHO DE FAMILIA

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
 Constitución Política de Colombia  
 No. 32

AUTOR:  
 AIDA ABELLA ESQUIVEL  
 (Página 3)

### PREAMBULO

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
 Constitución Política de Colombia  
 No. 33

AUTOR:  
 ALBERTO ZALAMEA COSTA  
 (Página 4)

### DERECHOS Y DEBERES HUMANOS

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
 Constitución Política de Colombia  
 No. 34

AUTOR:  
 ALBERTO ZALAMEA COSTA  
 (Página 5)

### ARTICULO Iº DE LA CONSTITUCION

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
 Constitución Política de Colombia  
 No. 35

AUTOR:  
 ALBERTO ZALAMEA COSTA  
 (Página 7)

### JEFE DEL ESTADO Y NO REELECCION

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
 Constitución Política de Colombia  
 No. 36

AUTOR:  
 ALBERTO ZALAMEA COSTA  
 (Página 8)

### SENADORES VITALICIOS

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
 Constitución Política de Colombia  
 No. 37

AUTOR:  
 ALBERTO ZALAMEA COSTA  
 (Página 9)

### DERECHO A LA CULTURA

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
 Constitución Política de Colombia  
 No. 38

AUTOR:  
 ALBERTO ZALAMEA COSTA  
 (Página 9)

### ESTUDIO OBLIGATORIO DE LA CONSTITUCION

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
 Constitución Política de Colombia  
 No. 39

AUTOR:  
 ALBERTO ZALAMEA COSTA  
 (Página 11)

### DE LA SOBERANIA, EL ESTADO, EL TERRITORIO Y EL PATRIMONIO

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
 Constitución Política de Colombia  
 No. 40

AUTOR:  
 FABIO VILLA R.  
 (Página 12)

### DEL PODER EJECUTIVO

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
 Constitución Política de Colombia  
 No. 41

AUTOR:  
 FABIO VILLA R.  
 (Página 13)

### TITULO NUEVO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
 Constitución Política de Colombia  
 No. 42

AUTOR:  
 CARLOS LEMOS SIMMONDS  
 (Página 16)

### TITULO NUEVO SERVICIOS PUBLICOS

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
 Constitución Política de Colombia  
 No. 43

AUTOR:  
 CARLOS LEMOS SIMMONDS  
 (Página 18)

### PRINCIPIOS Y RESPONSABILIDADES EMPLEOS OFICIALES

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
 Constitución Política de Colombia  
 No. 44

AUTOR:  
 CARLOS LEMOS SIMMONDS  
 (Página 20)

### RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DEL AMBIENTE

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
 Constitución Política de Colombia  
 No. 45

AUTOR:  
 CARLOS LEMOS SIMMONDS  
 (Página 21)

### SEGURIDAD SOCIAL

Proyecto de Acto Reformatorio de la  
 Constitución Política de Colombia  
 No. 46

AUTOR:  
 CARLOS LEMOS SIMMONDS  
 (Página 23)

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 31

Título: LA EDUCACION

Autor: CARLOS FERNANDO GIRALDO ANGEL

Bogotá, marzo 6 de 1991

Doctores

ALVARO GOMEZ HURTADO  
ANTONIO NAVARRO WOLFF  
HORACIO SERPA URIBE

Presidentes

Asamblea Nacional Constituyente  
E. S. D.

Remito a ustedes mi propuesta de Reforma Constitucional, relacionada con la Educación para que, se le dé el trámite reglamentario.

De ustedes atentamente,

Carlos Fernando Giraldo Angel  
Constituyente

mientos educativos, oficiales y privados, de la Nación. El Estado proveerá gratuitamente el material y los medios que se requieran para el cabal cumplimiento de este mandato.

Señores Constituyentes:

Al solicitar respetuosamente vuestro concurso para sacar adelante esta propuesta de Reforma Constitucional, permítanme que os recuerde lo que Montesquieu, uno de los padres del Derecho Constitucional, dejó dicho en su obra "El espíritu de las leyes":

"En el régimen republicano es en el que se necesita de toda la eficacia de la Educación."

Carlos Fernando Giraldo Angel

deben a que como Nación carecemos de una política educativa, definida por unos principios claros e irrenunciables. Nuestra educación ha crecido cuantitativamente, pero no cualitativamente, porque desde la Reforma Educativa de Santander o la del Radicalismo Liberal, hemos carecido, como Nación y como Estado, de una verdadera política educativa".

Estas palabras despertaron el entusiasmo de un grupo de educadores caldense, quienes me ayudaron a preparar el terreno para llegar a la propuesta definitiva. Pero antes de adentrarme en ella, debo volver sobre el tema de la política educativa para clarificar este aspecto; porque hay que insistir en que el Estado Colombiano cuenta con políticas educativas, pero de carácter meramente cuantitativo. Esto es, construcción de aulas, cambio de pésumes y compendios de estudio, modificación de los sistemas de evaluación; políticas éstas que suelen variar de acuerdo con los caprichos del Ministro de Educación de turno. Pero si nos preguntamos: ¿Está formando el Estado Colombiano el ciudadano que este país necesita? Las evidencias en contrario son tantas que la respuesta no puede ser otra que un no rotundo.

Como ya lo dije, el país sólo ha tenido verdaderas políticas educativas en los gobiernos del general Santander, y en los llamados gobiernos de la generación radical. Entre todas las reparaciones que la historia de Colombia le debe al general Santander, una de las más notables es el que hubiera visto, entre las descargas de la fusilería y al olor de la pólvora que la Nación, que se le había confiado, después de la derrota de los españoles en Boyacá, no podía llegar a constituirse si no formaba al ciudadano apto para vivir y servir a la República. Por esta razón, Santander le puso tanto empeño a la cuestión educativa; por eso fundó escuelas, colegios y universidades en el inmenso territorio que comprendía la Gran Colombia; pero sobre todo, por eso se puso en contacto con los más prestigiosos educadores de su época, para formular un programa educativo que formara, después de tantos años de servidumbre y de dominación, al ciudadano republicano. Pero infelizmente, los reaccionarios de todas las pelambres, malograron en su hora los ambiciosos proyectos educativos de quien quisiera ser el modelador del alma grancolombiana; aunque aún existen, aureolados de prestigio, muchos de los establecimientos que fundara:

Después vendrían los radicales, quienes con la Reforma Educativa de 1874, impulsada por

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Señores Constituyentes:

Voy a presentar una propuesta de reforma constitucional sencilla en su formulación, pero que tiene a su vez, y sin que me quepa la menor duda, unas profundas implicaciones para el país y el pueblo colombiano. Cometería una indelicadeza mental si digo que soy el autor de esa iniciativa que pondré a vuestra ilustrada consideración. En efecto, la he recogido de los labios de padres de familia, maestros de primaria y de secundaria, profesionales universitarios, estudiantes de enseñanza media y superior, con quienes me reuní en diversos foros a lo largo de mi campaña para salir electo constituyente. Yo me comprometí a presentarla a la Asamblea Constitucional, y como no debo faltar a la palabra empeñada, cumple entonces con este mandato de mis electores. Con vuestra venia, entro, por lo tanto, en materia.

En un editorial que publicó el diario "El Espectador" por los días en que se cumplía la campaña para elegir constituyentes, se dolly que en los programas que se habían dado a conocer de la opinión pública, ninguno de los candidatos, movimientos o partidos había tocado el tema de la educación. Y que, por lo tanto, la educación era la gran expósa, y la gran ausente en ese magno debate nacional. Quién habla y habla expresado su pública opinión en tal sentido. En efecto, en apartes de mi discurso a la aceptación de mi propia candidatura a la Constituyente, dije: "soy un convencido de que muchos de los males que aquejan a nuestro país, se

Por la trascendencia de esta materia, me voy a permitir leer el texto de Reforma Constitucional que me permite proponer:

Se garantiza la libertad de enseñanza y de cátedra, pero la educación colombiana, tanto oficial como privada, deberá organizarse e impartirse atendiendo a tres principios básicos, a saber: educación para la democracia, educación para la paz y educación para el desarrollo económico y social de nuestra Nación. El Estado tendrá la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de estos postulados.

La enseñanza básica, que determinará la ley, será obligatoria; y gratuita, en los institutos docentes oficiales.

Las personas, con capacidades y méritos, tendrán derecho a un careciendo de medios, a alcanzar los grados más altos de la enseñanza. El Estado hará efectivo este derecho mediante becas, subsidios a las familias, y otros, que deberán asignarse por estricto concurso.

El Estado adoptará las medidas necesarias para convertir en ciudadanos titulados a quienes necesiten un aprendizaje especial.

Los establecimientos de educación superior tendrán derecho a regirse por estatutos y técnicas; y salvaguardarán el patrimonio cultural, el del paisaje, y el artístico e histórico de la Nación.

El texto de la Constitución Nacional debe ser leído, estudiado y explicado en los establecimientos educativos, oficiales y privados, de la Nación. El Estado proveerá gratuitamente el material y los medios que se requieran para el cabal cumplimiento de este mandato.

Dámaso Zapata y los caudillos del Radicalismo, pretendieron formar el verdadero ciudadano que requerían los tiempos de los llamados Estados Unidos de Colombia. Por eso crearon normas, fundaron revistas, y trajeron misiones extranjeras que, como la alemana, fue vetada por la reacción nacional, con el argumento de que procedió de un país de mayoría protestante, aunque los miembros de la misión fuesen católicos. Después vendría la llamada regeneración de Núñez y Caro, quienes para el ejercicio de la democracia, pero a quienes es justo reconocer, establecieron una política educativa clara, aunque confesional, y que quedó consignada en el texto constitucional de 1886, al ordenar en su artículo 41 que "La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la religión católica".

Los reformadores de 1936 establecieron la libertad de cátedra y de enseñanza y abolieron lo referente a la educación confesional, pero se olvidaron de dejar establecido cuál es el tipo de ciudadanos que el Estado debe contribuir a formar. Desde entonces Colombia vive en el limbo educativo. Por eso cada Ministro de Educación Nacional, para dejar su impronta, formula su propia reforma educativa sin que hayamos atinado a formar al ciudadano que nuestra Nación necesita.

En reuniones con los educadores caldense, nos hicimos esta reflexión: Colombia es una democracia, y no está formando a sus ciudadanos para el ejercicio de la democracia. No es sino volver los ojos a la abstención electoral

tanto alarmante para que nuestro sistema educativo quede duramente cuestionado. Colombia es una Nación que requiere altos niveles de participación, porque está amenazada por la violencia de los más diversos órdenes. Y, sin embargo, nuestro sistema educativo se forma para el ejercicio de la paz, porque por sus métodos disciplinarios y antidemocráticos, es un generador de violencia. Y Colombia es una Nación subdesarrollada, y, no obstante, nuestro sistema educativo no forma ciudadanos para el desarrollo económico y social de nuestra Nación.

En un artículo que publiqué en el diario "La Patria", a este respecto, afirmé lo siguiente: "Miremos lo que ocurre en nuestras universidades año tras año. De sus aulas sale un ejército de titulados en Ciencias Agropecuarias o en Medicina Veterinaria, pero es doloroso verificar que ese inmenso capital humano no se ha construido en un factor para el desarrollo agroindustrial de nuestros campos, porque las universidades, antes que empresarios agrícolas, nos entregan burocratas en potencia que, con el cartón de profesionales en la mano, salen a mendigar un puesto en algunos de los institutos oficiales. Pero no es de ellos la culpa, sino del sistema educativo que no estimula sino que mata los gérmenes benéficos de la libre iniciativa, y de la propia creatividad".

Por eso, señores Constituyentes, yo podría decir que más que revolciones institucionales lo que más requiere con urgencia nuestra Nación es un revolcón educativo. Pero que no se pueda propiciar si no dejáramos establecido en el texto

de la nueva Constitución qué vamos a darles a los colombianos, cuál es el tipo de ciudadanos que el Estado y la democracia colombiana aspiran a formar. Porque sin atentar contra el sagrado principio de la libertad de cátedra y de enseñanza, el Estado debe trazar los grandes lineamientos para que la educación nacional no forme ciudadanos para la tiranía sino para el ejercicio de la democracia y convivencia republicana; no forme ciudadanos para la violencia, sino para el ejercicio de la paz y el respeto a los derechos ajenos; y no forme ciudadanos para la burocracia sino para que con sus iniciativas y creatividad, impulsen el desarrollo económico y social de nuestra Nación.

Por estas razones de peso mayor, y que asumo como incuestionables, en asocio con los educadores y los estudiantes de mi departamento de origen, dejamos en sus manos, señores Constituyentes, nuestra propuesta de que en la Nueva Constitución Nacional debe quedar claramente establecido que nuestro sistema educativo habrá de formar ciudadanos hábiles para el ejercicio de la democracia y de la paz, e impulsores del desarrollo económico y social de nuestra Nación. Esas serían, entonces, las tres grandes directrices de la educación colombiana, que no atentan sino que complementan la libertad de cátedra y de enseñanza. Porque de nada vale para una nación y un pueblo, establecer esas libertades, si se desconocen los rumbos de su acción. Esto es, la educación colombiana sería enteramente libre, siempre y cuando se formen ciudadanos para la democracia, la paz y el desarrollo económico y social de nuestra Nación.

## Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 32

Título: DERECHO DE FAMILIA

Autor: AIDA ABELLA ESQUIVEL

Bogotá, 7 de marzo de 1991

Doctor  
JACOBO PÉREZ ESCOBAR  
Secretario Ejecutivo  
Asamblea Nacional Constituyente  
Ciudad

Apreciado Doctor:

Atentamente me dirijo a usted, para presentar el proyecto "Derecho de Familia", para su trámite correspondiente en la Asamblea Nacional Constituyente.

Agradezco el interés que le merezca la presente,

Cordialmente,

Aída Abella Esquivel

Constituyente – Unión Patriótica

10. La familia cumple una función social. Es el núcleo fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de ésta y del Estado.
20. El matrimonio y la unión de hecho estable están protegidos por el Estado. Se basarán en el acuerdo voluntario del hombre y la mujer y podrán disolverse por mutuo consentimiento, o por petición de una de las partes. La ley regulará sobre la materia.
30. Las relaciones familiares se basan en el respeto e igualdad de derechos y responsabilidades entre el hombre y la mujer. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad. Los hijos están obligados a ayudar y respetar a sus padres.
40. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que vean por sus derechos.
50. El Estado dará protección especial al proceso de reproducción humana. La maternidad cumple una función social. La mujer tendrá protección durante el embarazo, gozará de licencia con remuneración salarial y prestaciones adecuadas de seguridad social. No se podrá aducir razones de embarazo para despedirlas o negar empleo.
60. Los ancianos tienen derecho a medidas de protección por parte de la familia, la sociedad y el Estado.
70. Queda prohibida toda forma de violencia intrafamiliar. La ley reglamentará al respecto.

Constituyente por la Unión Patriótica

Aída Abella Esquivel

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 33

Título: PREAMBULO

Autor: ALBERTO ZALAMEA COSTA

El Preambulo de la Constitución quedará así:

## PREAMBULO

Bajo la advocación de Dios, fuente suprema de vida, misericordia y bondad, en representación de la Nación colombiana, unida para asegurar a todos sus pobladores los bienes de la existencia, la convivencia social, la paz, el conocimiento, la justicia y la libertad y en ejercicio de la potestad soberana que nos ha conferido el pueblo colombiano, como delegatarios a la Asamblea Constituyente, hemos resuelto proclamar y decretar, y así la proclamamos y decretamos, la siguiente,

## CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA

Alberto Zalamea Costa  
Constituyente

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Quiso el Constituyente de 1886 asociar en el preámbulo de la Constitución a Dios Todopoderoso con los bienes que habría de asegurar para los colombianos el cumplimiento de los preceptos que forman nuestra Carta Magna o Ley Fundamental. Loable propósito, justificado con plenitud en su espíritu aunque no con totalidad en su letra. Han cambiado también los tiempos y no se tiene hoy, un siglo después de su redacción, tanta confianza en el empleo, y tal vez abuso, de la palabra "Dios", que todo lo condensa, los misterios de la vida y el destino humano. Hablar "en nombre de Dios", decretar "en nombre de Dios", parece hoy una desmesurada ambición. No pueden los hombres en el siglo de la relatividad, física como humana, adjudicarse la representación de Dios. Ahora y aquí, por ejemplo, ¿quién nos habría dado esa suprema representación? ¿Cuándo y dónde

de se nos confirió semejante responsabilidad? No, no podemos asumir la vocería divina. Somos "polvo y ceniza", decía Agustín de Hipona. Lo que sí podemos hacer, y debemos hacerlo, es colocarnos bajo la advocación de Dios, anhelar y pedir la protección divina. Es lo que propongo hacer, honorables Constituyentes, en esta primera fase de nuestro preámbulo constitucional.

Continúa el Constituyente del 86 afirmando a Dios como "fuente suprema de toda autoridad", lo que en sentido lato es cierto, pero al tratarse de la Constitución, de un documento esencialmente político, se está hablando en función política de un código político, sujeto a todos los avatares de la historia humana. Surge, entonces, un nuevo equívoco: El vocablo "autoridad" tiene varios sentidos y puede muchas veces interpretarse erróneamente. La autoridad no es infalible. Y no viene necesariamente de Dios. Este equívoco sirvió durante siglos para una apropiación indebida del nombre divino. Se confundió así la "autoridad", a veces con el monarca absoluto, a veces con el César, otras con el aristócrata o el propietario, y no pocas con el amo de esclavos... Dios es fuente de algo superior a la simple autoridad. Es fuente misteriosa de todo el universo. Por tanto, esencialmente, fuente de vida. "Llena el cielo y la tierra", dice Jeremías. Y son tantos sus atributos que no podría el hombre enumerarlos todos. Hay algunos, sin embargo, que merecen ser nombrados en nuestra invocación a Dios: aquellos dos que Colombia necesita con urgencias y sobre cualesquiera otros: la misericordia y la bondad. Misericordia por que nuestro país, anegado en la violencia fratricida, requiere paz, perdón y caridad, características de la misericordia; porque el género humano tiene una unidad política y moral que está indicada "por el precepto natural del amor al prójimo y por la misericordia", según palabras del teólogo Francisco Suárez. Bondad porque nuestras nuevas generaciones necesitan conocer el respeto hacia el prójimo y hacia sí mismos como base primordial de la vida en sociedad.

Por eso propongo, honorables Constituyentes, vincular a la segunda fase del Preámbulo la invocación a Dios como "fuente suprema de vida, misericordia y bondad".

Y tal propongo, consecuencialmente, "en representación de la Nación colombiana", que es el conjunto histórico de la tradición nacional formada por el devenir del pueblo colombiano, ayer y hoy.

Nos hemos unido así para "asegurar" a todos sus pobladores el disfrute de los bienes de la existencia. No nos hemos unido, entonces, sólo para proclamar y decretar unas buenas intenciones sino para "asegurar" ese disfrute. Lo que significa que los artículos de la Constitución no deben ser únicamente enunciativos sino normas prácticas de obligatorio cumplimiento.

¿Cuáles son los bienes de la existencia que deseamos disfrutar? Todos aquellos que no limiten el derecho de los demás hombres a ese mismo disfrute. En el camino de buscar la felicidad plena resultan indispensables, y son fuente de todos los demás, la convivencia social, la paz que de ella proviene, el conocimiento que hace posible el entendimiento, la justicia, que asegura la igualdad, y la libertad que corona el edificio de la autonomía humana.

¿Cómo alcanzar tales bienes? Con el establecimiento y el cumplimiento de un nuevo pacto social, de una Constitución proclamada y decretada por aquellos a quienes confirió potestad soberana el pueblo colombiano al elegirlos sus delegatarios a la Asamblea Constitucional.

Tengo, en consecuencia, el honor de presentar a los honorables Constituyentes, el proyecto de nuevo Preámbulo a la Constitución aquí adjunto.

Honorables Constituyentes,

Alberto Zalamea Costa  
Constituyente

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 34

Título: DERECHOS Y DEBERES HUMANOS

Autor: ALBERTO ZALAMEA COSTA

El Título III de la Constitución se denominará así: "De los Derechos y Deberes de los Ciudadanos".

En el Título III se insertarán las disposiciones siguientes:

**ARTICULO.** Todo Gobierno de la República reconoce y está obligado a garantizar los derechos inviolables del hombre proclamados en la Carta Universal de los Derechos Humanos, aceptada y firmada por Colombia. El incumplimiento de esta norma constitucional acarreará para los responsables gubernamentales los juicios políticos y penales correspondientes.

**ARTICULO.** *El derecho a la vida es inviolable*

**ARTICULO.** El Gobierno de la República condena y rechaza la tortura física y moral en todas sus formas. Todo funcionario que, por acción u omisión, sea culpable de torturas o las facilite con su silencio, será destituido de su cargo y afrontará el juicio penal correspondiente.

**ARTICULO.** *No habrá esclavos en Colombia*

El que, siendo esclavo, pise el territorio de la República, quedará libre.

Todos los colombianos son iguales ante la ley, sin excepción alguna, y a todos se les reconoce igual dignidad social.

**ARTICULO.** El Gobierno garantiza la libertad de opinión, información y expresión de los ciudadanos a través de los medios de comunicación social, la prensa escrita, hablada o televisada, el cinematógrafo, la imagen, la difusión vía satélite o cable, y cualquier otro nuevo medio de comunicación.

**ARTICULO.** Todos los colombianos tienen derecho a asociarse libremente para fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos sin restricción alguna.

**ARTICULO.** La libertad del ciudadano colombiano tiene un límite moral que se expresa en la práctica en "no hacerle a otro lo que no quieras que te hagan a ti".

**ARTICULO.** Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Las autoridades que, por acción u

omisión, no lo hicieren serán responsables política y penalmente.

**ARTICULO.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza de la especial protección del Estado.

**ARTICULO.** Los ciudadanos pueden solicitar referéndums populares para abrogar o modificar leyes o decretos gubernamentales. Para la organización de un referéndum se requerirá un mínimo de trescientas mil firmas debidamente autenticadas por notario público y bajo la supervisión de la Corte Electoral. La ley reglamentará lo dispuesto en este artículo.

**ARTICULO.** Los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley al Congreso, con un mínimo de doscientas mil firmas, debidamente autenticadas ante notario público.

Honorables Constituyentes,

Alberto Zalamea Costa  
Constituyente

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde cuando al respecto de los derechos naturales del hombre siguió el reconocimiento de los derechos civiles que nacen del pacto social y por tanto aseguran –en acuerdo con los demás– la seguridad, la libertad y la propiedad, las naciones han ido desarrollando y perfeccionando sus Cartas de derechos y deberes de los ciudadanos.

Son hitos de esta marcha hacia el progreso la Magna Carta de Juan "por la gracia de Dios Rey de Inglaterra" en 1215; la Declaración de Filadelfia de 1783; la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en 1793, y su traducción y difusión por Nariño en 1797; las Declaraciones de Independencia de Hispanoamérica en 1810; la Declaración de las Cuatro Libertades de Roosevelt; y finalmente la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Organización de las Naciones Unidas. Hay en el transcurso de estas proclamaciones un evidente avance en defensa de la dignidad humana. Colombia ha apoyado y firmado la Declaración Universal. Valdría la pena, para el conocimiento y la práctica de sus principios esenciales, la publicación de su texto completo como apéndice vigente en la Constitución, pero proclamando la garantía de todos ellos y estableciendo las sanciones correspon-

dientes, políticas y penales, para todo funcionario que no los garantece.

Creo, honorables Constituyentes –como lo dije en mi intervención ante la Comisión Primera– que la mejor Constitución es la que nos enseñaban en la escuela bajo el nombre de "los Diez Mandamientos". Era sencilla, clara, inobjetable; sintetizaba los derechos naturales del hombre y se basaba en las leyes no escritas, inviolables, eternas, sin fecha, ni de ayer ni de hoy, y que, como decía la Antígona de Sófocles, nadie sabe cuándo ni dónde aparecieron... Estas leyes no escritas, son la trama, la urdimbre, sobre las que se tejen luego las normas escritas...

Pero hay algo que es necesario subrayar, estas leyes, estos mandamientos, son efectivamente mandatos y prohibiciones. Antes que las libertades y los derechos aparecen, pues, los deberes. Es natural, sin duda, en la etapa primigenia de la organización social... Basta cumplir los derechos para que las libertades se respeten. Cicerón afirma que la ley natural es "vetera et jubare", es decir, prohibir y mandar... Lo que significa también que se piensa primero en lo social, en el grupo, en lo moral; y que sólo después aparece la preocupación por las libertades individuales... Transcurren, así, siglos de historia y de civilizaciones distintas.

Lo que predomina en tales tiempos es el cumplimiento de los deberes.

En apretada síntesis recordemos cómo surge la reivindicación de los derechos. La primera lista de derechos es la Carta de Juan, "por la gracia de Dios Rey de Inglaterra", en 1215. Seguirán las "Franquicias" de Ginebra en 1387, donde se establece el derecho de ser gobernado por los elegidos, cuatro procuradores a los que el pueblo transmite "todo su omnímodo poder". Y vienen luego los "fueros" españoles, mientras Tomás Moro, en su "Utopía" afirma que "las leyes públicas" deben normar la repartición de las comodidades de la vida. A su vez, Las Casas reclama el derecho de los Indios americanos a organizarse socialmente y a seguir sus leyes naturales... Otro tanto piensan los tripulantes del Mayflower, quienes en el Pacto de 1620, con razonable sabiduría y sencillez majestuosa convienen y disponen "por la presente, solemnemente y mutuamente, en presencia de Dios y los unos de los otros, unirnos en un cuerpo político para favorecer el orden...". Comienza a nacer el pueblo, la voluntad general, como protagonista de la historia. Hobbes lo demuestra en el Leviatán, donde afirma: "La multitud no es una persona natural, pero cuando ella misma

resuelve dar su consentimiento a la voluntad del mayor número, entonces la multitud se convierte en una sola persona, con voluntad propia, y puede mandar, legislar, comprar, transigir... A esta multitud se la llama entonces Pueblo... y actúa por las voluntades unidas de la mayoría en una asamblea legítima...". Apenas siete años después, cuatro prisioneros de la Torre de Londres firman uno de los más hermosos documentos de la historia. Es un "Acuerdo del Pueblo Libre de Inglaterra, presentado en ofrenda de paz a nuestra Nación desolada" y que tiene por acápite este versículo del evangelista Mateo: "Benditos los que traen la paz, pues serán llamados hijos de Dios" ... El pueblo, dicen, acuerda afianzar nuestro gobierno, abolir todo poder arbitrario, fijar mojones y límites a la autoridad suprema y a toda autoridad subordinada, y suprimir todos los abusos y agregan en su artículo décimo: "No acordamos ni poder ni mandato a nuestros llamados representantes para mantener en vigor o para hacer leyes, juramentos y compromisos, cualesquiera que ellos sean, que permitan imponerse sobre su libertad de conciencia...", y agregan, en busca de la abolición total de privilegios: "Que todos los privilegios e inmunidades de cualquiera en relación con las leyes o con el desarrollo normal de las vías legales, en virtud de donación, carta, patente, posición o nacimiento cualquiera, o de cualquier lugar de residencia, refugio o privilegio parlamentario, serán de ahora en adelante nulos... Nada semejante podrá ser creado o restaurado..." .

Lenguaje solemne pero verídico en el que campa la decisión de insertarse en la historia; lenguaje como el que aquí necesitamos, honorables Constituyentes... ¿De qué se trata? De suprimir los yugos, que siguen existiendo, de liberar a los oprimidos, de darles confianza y esperanza en el futuro de su propio país... He recibido últimamente muchas cartas de las célebres colombianas... De gentes oprimidas de todos los bandos, no sólo marginales, de ex guerrilleros, de suboficiales y soldados, que sufren la carencia de una justicia pronta, es decir, a quienes se infinge la mayor injusticia... De poco nos servirá continuar con esta enumeración de la maravillosa lucha del hombre por su libertad y su ascenso cultural... También Locke, después de la Carta de Derechos de 1689, señala que la legitimidad política sólo la confiere "el consentimiento de un cierto número de hombres libres, capaces de formar una mayoría para unirse e incorporarse a una sociedad política..." .

Esa mayoría es la que necesitamos formar en la Asamblea Constituyente. ¡Aquí no estamos buscando una tregua momentánea, sino una paz verdadera y duradera! Y esto sólo lo garantiza un nuevo pacto social, la Constitución que debemos reformar en profundidad... Diderot hablaba del tribunal de la conciencia... Vivimos, naufragamos, en un momento inquietante, controvertible...

Esta Asamblea es algo grande y noble. Lo prueba la calidad de las intervenciones que han venido desarrollándose desde hace días y cuya trascendencia me ha hecho evocar la inolvida-

ble, estremecedora invocación de Rousseau: "¡Conciencia! ¡Conciencia! instinto divino, immortal y celeste voz: guía segura de un ser ignorante y limitado, pero inteligente y libre; juez infalible del bien y del mal, que hace al hombre semejante a Dios..." .

Y porque es una reunión de gentes responsables entiende que para que la Constitución pueda garantizar los derechos, debe establecer al mismo tiempo los deberes de todos los ciudadanos, así como las responsabilidades políticas, penales y administrativas de los funcionarios públicos que violen los derechos y no hagan respetar los deberes.

Lo que significa que los derechos políticos esenciales residen en intervenir en el establecimiento de la ley; determinar la utilización de la fuerza pública; y escoger, designar, revocar y castigar a los funcionarios públicos... Respetar la vida, la libertad y los bienes de los otros, significa la garantía colectiva del derecho natural del individuo... Lo decía, en otras palabras, el mismo Robespierre: "La libertad es el poder del hombre de ejercer todas sus facultades. Tiene la justicia por regla, los derechos de los demás por límites, la naturaleza por principios, y la ley como salvaguardia".

La Constitución debe ser el instrumento del hombre libre para organizar un orden y establecer las reglas de juego de la sociedad civil, sobre la base naturalmente de que la ley es la expresión libre y solemne de la voluntad del pueblo... En el fondo, la Constitución es la garantía de los ciudadanos ante el Poder...

No eludamos la claridad en la Constitución y en nuestros debates. Lo que el país necesita es más claridad, más luz sobre su propia historia. Del desorden actual, de la anarquía en que naufragamos, deben existir responsables. El país ha dicho incesantemente que la casta política es la primera responsable, cómplice del desgobierno y de la corrupción de las costumbres políticas. No en vano se ha reemplazado la razón por la insania; la igualdad por la anarquía; la libertad por el libertinaje; la conciencia por la impudicia... No abusemos de la magnanimidad de nuestro pueblo. Cumplamos con nuestro deber de reformar en profundidad estas costumbres... Somos herederos de hombres grandes que lucharon por la libertad y la verdad, con inteligencia, con erudición, con lealtad... Seamos, al menos, el eco de quienes proclamaron, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que "el objetivo de la sociedad es la felicidad común" y que "el gobierno se instituye para garantizar al hombre el disfrute de sus derechos naturales e imprescriptibles..." .

¡Qué inspiración, qué lenguaje, qué compromiso con la historia! ¡Y qué triste paralelo con nuestra realidad de hoy! Pero somos un pueblo joven, inteligente, inquieto, pleno de recursos. Innovemos, entonces, sobre el marco centenario de la Constitución. ¡Que florezca el árbol de la ley!

Ya Táctico decía que "muchas leyes hacen una mala república...". Es cierto; el constituyente

no puede decirlo todo, pero si debe lograr que la letra se respete... No tengamos presunciones de originalidad. Todo ha sido dicho. Lo importante es insertarse en la realidad natural e histórica de la Nación, rechazar las repúblicas aéreas que denunciaba Bolívar, y tener en cuenta el principio esencial: "No hacer a los demás lo que no quieren que te hagan a ti". Tampoco pretendamos un trabajo perfecto. Le corresponderá al futuro Congreso perfeccionar y reforzar nuestra obra común... Somos la expresión soberana del pueblo. No lo decepcionemos. No le temamos a la tarea de modernizar a Colombia.

Se ha dicho que la segunda generación de la fuerza es la ley... Aquí estamos reunidos antiguos violentos y viejos y jóvenes pacifistas, creyéndonos la paz... Se ha comprendido por fin la inutilidad de la violencia y la necesidad del diálogo...

Evidentemente no se puede reglamentar todo. Sería un grave error. Hay que suponer que las gentes tienen la libertad de hacer lo que su propia razón les indique en todos los campos que la ley haya dejado pasar en silencio... Un ejemplo, el artículo "Todo colombiano tiene derecho al deporte", podría encontrar de inmediato su contrario: "Todo colombiano tiene derecho a no ejercer el deporte". Tan justo el uno como el otro. Lo que demuestra que se trata de dos derechos inútiles. Son obvios. No caben en una Constitución. También lo había dicho Hobbes en su Leviatán: "No podemos legislar sobre libertades como las de canjear, comprar, vender, contratar, escoger lugar de residencia o forma de alimentación, escoger profesión, manera de educar a nuestros hijos, etc., etc..." .

Recordemos al respecto el artículo V de la Constitución redactada por el Abate Sieyès en 1789 y que dice: "Todo hombre tiene el derecho de hablar o de callarse..." .

Los derechos y los deberes son correlativos. Mostremos lo que el hombre quiere... ¡pero también lo que debe hacer! Dígámosle no a los preceptos inútiles... El foso entre los derechos proclamados y los derechos respetados es enorme... Busquemos que el Estado sea el amigo de los derechos y no su adversario. No hagamos un elenco de libertades y derechos sino un cuerpo orgánico, una estructura social viva, capaz de hacerlos cumplir y garantizar, superando la retórica de este lugar común que son los derechos humanos... Los ciudadanos deben tener el poder de obligar al Estado y al Gobierno a respetar la Constitución...

Soy optimista sobre esta asamblea. Tenemos energías creativas y un alto sentido de responsabilidad... Creo que podemos activar la conciencia política de la ciudadanía a través de la fuerza promotriz de las reformas... La exigencia de reformas sustantivas está profundamente enraizada en la conciencia pública. Tenemos que inventar los instrumentos capaces de renovar la política y la cultura del país... Contra el escepticismo de buena parte de la prensa que ya nos ha condenado erigiendo en verdades absolutas y en axiomas indiscutibles sus propias

fantasías lúdicas, estimo que, por el contrario, con razón y tolerancia y buen sentido común, podemos abrir un porvenir mejor para Colombia... ¿Qué buscamos? Buscamos una sociedad abierta, un real autogobierno de la comunidad, un poder ejecutivo controlado por la opinión, una administración limitada pero eficaz, una representación política que impida la partidocracia, una organización participativa de la política, una magistratura independiente que sea expresión de la soberanía popular y de la comunidad nacional... Una Constitución que no sea una venganza contra la historia, pero que tampoco caiga en la desorganización social del neoliberalismo que está triunfando momentáneamente entre dos fases de organización... Porque la situación social de la población es cada días más grave y el neo-liberalismo de moda acrecentará en una década las desigualdades económicas y concentrará cada vez más la riqueza en cada vez menos manos... Aquí surgirán un nuevo conflicto. Capas enteras de población serán excluidas, marginadas, condenadas a la muerte social. Y naturalmente aparecerán nuevos desesperados para quienes las libertades formales que aquí estamos acumulando no serán sino el velo para esconder la ausencia de las libertades reales, como los derechos a la vida, a la alimentación, a la vivienda y al trabajo...

Es muy posible que en las próximas semanas vivamos aquí el debate entre la teoría de la razón del Estado y la teoría de los derechos naturales y el constitucionalismo. Es decir la dialéctica obediencia o resistencia... Pero ésta es una Constituyente de paz y tolerancia... La

solidaridad humana ha logrado, en buena parte, superar el *homo homini lupus...* Y ya es tiempo de que volvamos también a los Diez Mandamientos, deberes de la vida en sociedad, cuyas libertades resultan entonces obvias y surgen de no interferir las de los demás... "Si quieras la paz, respeta la conciencia de todo hombre", ha dicho Su Santidad Juan Pablo II... La violencia no tiene entonces razón de ser en Colombia... Pero no se puede engañar a las gentes... Las reformas son indispensables y si alguien consigue paralizarlas, por simples motivos personalistas, el país retrocederá, muchos años... En Italia, por ejemplo, se está estudiando una reforma constitucional importante. Pues ya se prevé una norma transitoria que permita ir a las urnas para elegir dos cámaras con funciones diferentes. Y a nadie le ha dado infarto... Aquí se está creando una situación asfixiante...

En todo caso los derechos constitucionales no pueden ser letra muerta. No puede el Estado abstenerse de hacerlos cumplir. Debe iniciar una acción positiva para lograr que esos derechos sean efectivos... Sin intentar un proceso de intenciones ni un juicio extemporáneo, pude de decirse del anterior gobierno que careció totalmente de responsabilidad. Semejante fracaso organizacional, tan tenebrosa irresponsabilidad no tiene, obviamente, responsables. Esto no puede seguir así. Hay que responsabilizar a los funcionarios públicos, comenzando por el Presidente de la República, de lo que ocurre bajo su mandato. Hay que responsabilizarlos, política, penal y administrativamente, en el texto mismo de la Constitución. Si no tenemos el

valor de hacerlo se repetirá el mismo escenario de violencia... La Constitución no puede ser una guía, debe ser vinculante, sus preceptos pueden ser generales, pero no indeterminados y vagos.

Por ejemplo, no es necesario el elenco de los mil y un derechos, pero si la enumeración de los esenciales más los derechos que, por determinadas razones, han sido más conculcados en Colombia. El derecho a la vida y la prohibición de la tortura son dos casos típicos. Aunque el primero es obvio, pues se es, se existe, sin permiso de nadie, hay que reforzarlo y explicarlo, recordando desde luego el mandamiento de no matar. Y hay que subrayar especialmente la condena a toda tortura...

Parece también de suma importancia agregar al artículo que reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, otros artículos que reflejan las más sentidas necesidades vitales de los colombianos en los últimos años. De ahí la presentación de algunos artículos escuetos y solemnes sobre el derecho a la vida, el rechazo a la tortura, la proclamación de la igualdad ante la ley de todos los colombianos, los deberes y responsabilidades de las autoridades, el derecho de todos los ciudadanos de asociarse libremente en partidos y movimientos políticos sin restricción alguna. El cumplimiento de estos derechos, que reconocen el límite moral de la libertad, asegura necesariamente la garantía de todos los demás.

Honorables Constituyentes,

Alberto Zalamea Costa  
Constituyente

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 35

Título: ARTICULO 1º DE LA CONSTITUCIÓN

Autor: ALBERTO ZALAMEA COSTA

El artículo 1º de la Constitución quedará así:

**ARTICULO 1º.** La Nación colombiana es una República unitaria, democrática y participativa, basada en el respeto de la dignidad humana, el trabajo común de todas las familias e individuos que la forman y la promoción de las autonomías regionales.

Alberto Zalamea Costa  
Constituyente

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Ha sido y debe ser el artículo primero de la Constitución una definición clara de la clase de Nación que se es y se pretende ser. Lo que se es y lo que se desea ser.

Somos con evidencia una Nación y la Nación históricamente ha adoptado la forma republicana de gobierno. Somos además una Nación

unitaria que, a pesar de dificultades sin cuenta y a través de una larga historia de luces y sombras, sigue siendo, sintiéndose y llamándose Colombia. Y el gentilicio colombiano ha adquirido ya una categoría irrenunciable. Es tan colombiano el hombre del altiplano como el de las costas, el sureño como el norteño, y podríamos enumerar todas nuestras regiones para cerciorarnos de la existencia de una identidad nacional, orgullosa e inocultable. No importan las diferencias de matices ni las variedades, el colombiano es una unidad y la Nación es resueltamente unitaria, dentro de una diversidad regional estimulante pero no disgregante.

Ha sido también la nuestra una Nación democrática. Aspira a continuar siéndolo y anhela ahora reforzar esa democracia con una mayor participación ciudadana.

El credo social de la Nación se basa en el proclamado, aunque no siempre cumplido, respeto

de la dignidad humana y en el trabajo común de todas las familias que la forman. Si se respecta la dignidad humana se respetan todos los derechos humanos y se otorga preeminencia absoluta a la libertad y a la justicia. Si se exalta el trabajo común de la familia, como base de la construcción nacional, se ejemplizará el modelo histórico de la sociedad civilizada. Son éstos los dos pilares sobre los que se edifica el progreso de la Nación.

Para que la memoria colectiva de nuestros hechos siga viviendo en la Nación, presento a la consideración de los honorables constituyentes, el siguiente proyecto de reforma al artículo 1º de la Constitución vigente.

Honorables Constituyentes,

Alberto Zalamea Costa  
Delegatario

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 36

Título: JEFE DEL ESTADO Y NO REELECCIÓN

Autor: ALBERTO ZALAMEA COSTA

En el Título XI de la Constitución se insertará la siguiente disposición:

**ARTICULO.** El Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento integral de la Constitución y las leyes garantiza los derechos y libertades de todos los colombianos.

El Presidente de la República no puede ser reelegido en ningún caso.

*Alberto Zalamea Costa  
Constituyente*

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Ha sido costumbre colombiana ver en el Presidente de la República al personero del partido o la coalición de partidos que lo ha encumbrado a la jefatura del Estado. Las consecuencias de esa costumbre no han sido buenas para la República. Y algunas veces el sectarismo político superó el afán patriótico de los mandatarios. Conviene, en consecuencia, incorporar a la Constitución una norma explícita que obligue al Presidente –como Jefe del Estado y símbolo de la unidad nacional– a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos.

Para ello es tal vez necesario que el Presidente de la República no sea reelegido en ningún caso. Decía al respecto el ex Presidente de la República Alberto Lleras Camargo en palabras cuya eficacia me releva de mayores comentarios: "Yo he sugerido el desmonte de la monarquía con la sustitución del presente sistema por otro, que existe en casi todas las democracias occidentales y aun en las socialistas, en el cual la Jefatura del Estado no se confunda con la Presidencia del Gobierno, la cual dependería de la Rama Legislativa por la aprobación de su nombramiento y por la capacidad extrema de su destitución, con el voto de censura. El Congreso no mejora su calidad dentro de la organización presente, y ha demostrado que se constituye en una casta de caciques afortunados que

deben su reelección a los favores del monarca. Por donde vamos, la perfección de este sistema no va hacia más democracia, sino hacia el partido único, como ocurre con la dictadura del proletariado o con el PRI mexicano. Y las más abyertas formas de sometimiento a una sola persona, así sea por un plazo determinado, comienzan a florecer con el manípulo sencillo de los medios de comunicación y con el llamado clientelismo que ejerce en todo el territorio un sistema de halago y extorsión intolerable. Pero si ese propósito encuentra, como es natural, una reacción del establecimiento amenazado, al menos debería ser un esfuerzo liberal el de limitar la función todopoderosa del Jefe del Gobierno para nombrar sin restricciones a ciertos funcionarios, incluyendo a los ministros y gobernadores, y a los miembros de la Rama Legislativa del poder, alternando sus funciones en las Cámaras con las embajadas y otros cargos de alta responsabilidad. El que una innumerable cantidad de funciones públicas sólo dependan del diálogo entre el Presidente y su ministro para convertirse en decisiones del Gobierno en un campo despejado por las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, con prodigalidad irresponsable, es uno de los aspectos de la monarquía que debe desaparecer de la vida pública colombiana. Y el Congreso, en mi opinión, no se mejora mientras no tenga más funciones y más responsabilidades, y no por el camino presente que lo convierte en una rama accesoria y dependiente del Órgano Ejecutivo. Los liberales pensamos así. La liberalización del país tiene, pues, que tomar un rumbo totalmente diferente.

En estos días se ha discutido mucho sobre la conveniencia o inconveniencia de la reelección del Presidente de la República. Pero se discute por circunstancias accidentales y personales de la coyuntura política actual. Es claro que aun bajo otro tipo de gobierno, este sistema constitucional es perjudicial y es peligroso.

Inequívocamente la concepción no es buena y, además, no es liberal. Dentro del sistema, tal como ha evolucionado, aun después de la

Constitución de 1886, hacia la monarquía, la capacidad de reconstruirla con un solo interregno de cuatro años, puede dar origen a los peores hábitos de gobierno, como los que se han hecho notables en el mundo por su insuficiencia democrática, en otros países de América. Al menos contra esa tendencia, que lleva trazas de repetirse, deberían los espíritus liberales estar alerta.

Los liberales no quieren –no han querido nunca– la concentración del poder, del poder personal o de cualquiera otra clase. Basta con recordar ese hecho histórico para ver cómo el país colombiano va exactamente a contrapelo de tan noble propósito. La idea de centralizar el poder se encamina hacia la concentración en un foco o en una persona determinada. La de distribuirlo por Estados, por regiones, por provincias, o por ramas del gobierno de la Nación, es liberal. La de ponerle frenos y vigilantes para que no se ejerza el poder absoluto, es una idea liberal. La de limitarlo en el tiempo y en el espacio, es liberal. Todo lo que va por la vía contraria, desde el dictador latinoamericano o el régimen militar en el Gobierno, hasta las formas más primitivas de despotismo africano, debe ser combatido, y sólo los liberales tienen capacidad y ganas de hacerlo. No encontrarán, seguramente, aliados para ese esfuerzo en los conservadores, menos aun en los comunistas, que inscriben como una necesidad básica de su revolución, la dictadura. Pero no son sólo esos extremos los que hay que mantener ante nuestros ojos. En las democracias cansadas se van produciendo fenómenos de concentración de poder no menos peligrosos. Son las alianzas por debajo de la mesa de los grandes intereses económicos con los del poder político. Los liberales tienen que estar atentos a esos desarrollos que sólo ellos pueden combatir con acierto, utilizando los instrumentos de la intervención del Estado que se han creado para restablecer el equilibrio social de las naciones".

Honorables Constituyentes,

*Alberto Zalamea Costa  
Constituyente*

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 37

Título: SENADORES VITALICIOS  
Autor: ALBERTO ZALAMEA COSTA

En el Título VIII de la Constitución se insertará la siguiente disposición:

**ARTICULO.** Los ex Presidentes de la República son, por derecho propio, senadores vitalicios con voz y voto.

El Presidente de la República en ejercicio al entrar en vigencia esta reforma constitucional, designará, con nombramiento motivado, cinco senadores vitalicios, con voz y voto, escogidos entre destacadas personalidades de los estamentos sociales, culturales y científicos cuya trayectoria de amplios servicios a la Patria así lo merezca de acuerdo con el juicio reconocido de la opinión pública. En caso de fallecimiento de alguno de estos cinco senadores vitalicios, el Presidente de la República en ejercicio en ese momento, reemplazará al ilustre faltante siguiendo las mismas normas aquí estipuladas.

Alberto Zalamea Costa  
Constituyente

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Han sido y continúan siendo los ilustres ex Presidentes de la República protagonistas de primera magnitud en el universo político colombiano. Carecen hasta hoy, sin embargo, de un escenario natural que no sólo les permita sino incluso los obligue en determinadas y graves circunstancias nacionales, a participar con sus luces intelectuales y su valiosa experiencia en un foro público apropiado.

Considero, honorables Constituyentes, que es el Senado de la República el lugar adecuado para escuchar y aprovechar con atención sus valiosas reflexiones y meditaciones sobre el acontecer nacional. Como Senadores vitalicios, con voz y voto, constituirían un valioso aporte al progreso de la civilización política en Colombia.

Otro tanto considero que debe hacerse con un número limitado de eminentes ciudadanos que

hayan honrado a la Patria por sus méritos en los campos de la actividad social, cultural y científica, personalidades que podrían aportar así su vasta experiencia y sus ingentes conocimientos al mejor desarrollo de las labores políticas y legislativas del Senado.

El aporte intelectual y moral de los ex Presidentes y de las eminentes personalidades señaladas, sería, sin duda, inmensamente útil para el país. No es esta idea original. En Venezuela, Italia y Perú, los ex Presidentes son Senadores vitalicios, y en Italia el Senado se enriquece intelectualmente con la presencia de cinco personalidades del mundo cultural.

Tales, los argumentos para presentar a vuestra consideración, honorables Constituyentes, este proyecto de reforma.

Alberto Zalamea Costa  
Constituyente

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 38

Título: DERECHO A LA CULTURA  
Autor: ALBERTO ZALAMEA COSTA

En el Título III de la Constitución se insertarán las disposiciones siguientes:

**ARTICULO.** Todo colombiano tiene derecho a la cultura, considerada como pilar básico de la democracia política y económica.

**ARTICULO.** El Gobierno de la República reconoce y garantiza el derecho a la cultura y al desarrollo científico y tecnológico de todos los ciudadanos. Este derecho se hace efectivo, entre otras formas, con el apoyo concreto que, a través de becas, subsidios y auxilios, da el Gobierno a quienes por concurso demuestren sus méritos y capacidades.

**ARTICULO.** El Gobierno tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de

todos los colombianos, en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

**ARTICULO.** El Gobierno protege todas las expresiones de la cultura tradicional y popular, y está obligado a mantener, enriquecer y desarrollar el patrimonio cultural y natural de la Nación.

**ARTICULO.** El Gobierno reconoce y estimula la libertad de la cultura. No corresponde, así, a las autoridades fijar directrices de ninguna índole para ninguna política cultural, ni determinar el contenido de la cultura. El Gobierno estimula ampliamente la participación de los

ciudadanos en las actividades culturales y crea las condiciones materiales que favorezcan las creaciones artísticas y artesanales y las investigaciones científicas y tecnológicas.

**ARTICULO.** El Gobierno protege y estimula el desarrollo de la ciencia y la tecnología con el apoyo decidido y permanente a las instituciones científicas.

**ARTICULO.** El Gobierno protege y estimula el patrimonio histórico, social y lingüístico de todas las culturas nativas, cuya identidad cultural auspicia y promueve, garantizando su autonomía y libertad, y estimulando su desarrollo.

**ARTICULO.** Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir titu-

los de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones, pero sin impedir u obstaculizar la libertad de cátedra.

**ARTICULO.** Se garantiza la libertad de enseñanza y de cátedra que no puede ser interferida por asociaciones de ninguna naturaleza. La ley levantará los obstáculos que se opongan a este principio constitucional.

**ARTICULO.** Es función del Estado auspiciar y promover la educación física y el deporte, con la adecuación de centros especializados y el establecimiento de cátedras prácticas en todos los institutos educativos del país.

Honorables Constituyentes,

*Alberto Zalamea Costa*  
Constituyente

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

El derecho a la cultura es uno de los derechos fundamentales del hombre. Muchas veces olvidado en el pasado, es hoy reivindicado en todo el mundo. Y en Colombia, sumida en una de las mayores crisis de su historia, resulta indispensable recuperarlo. ¿Crisis de qué? La respuesta resulta más fácil que la solución del problema que plantea. ¡Crisis de cultura! Crisis en las formas socioculturales de nuestra sociedad, crisis en el tránsito obligado del país hacia la modernidad, palabreja que escapa fácilmente a una definición útil. Crisis producida por los cambios ideológicos, económicos, políticos y sociales que determinan el conflicto hamletiano del país.

Estamos ante una sociedad, o mejor inmersos en una sociedad, que debe adaptarse al conflicto y que debe buscar nuevas respuestas, nuevos modelos, nuevas normas de comportamiento. Pero, ¡atención! no se trata de abolir el pasado ni de renegar de lo viejo, sino de entenderlo y aprovecharlo, y adaptarse, al mismo tiempo, al futuro en que se disuelve diariamente nuestro precario presente.

Hay más de 160 definiciones de cultura, dicen los antropólogos.

Conformémonos hoy con la clásica y centenaria definición de Burnett: "Cultura es el complejo total de los conocimientos, las creencias, el arte, la moral, la ley, las costumbres, y todas las demás aptitudes y hábitos adquiridos por el hombre como miembro de una sociedad". Catalogando así, los componentes de la cultura nacional, se podría decir que, a excepción del lenguaje, todo lo demás está en discusión: están en discusión las ideas, las creencias, las costumbres, las instituciones, los códigos, las técnicas, los rituales y hasta las ceremonias... como bien lo sabemos.

La violencia es el correo de la crisis. Es la clarísima y patológica manifestación de la desorganización social que nos caracteriza y que es, a su vez, resultado de la carencia de valores estables.

El conflicto cultural surge como consecuencia de la frustración social y del fracaso organizacional y sucesivo de los gobiernos, amenazados de desaparición al olvidar su papel básico de juez y de tribunal. Cuando en el contexto cultural se deja de comprender la naturaleza de la ley, las fuentes de la autoridad y su papel en la sociedad, puede decirse, entonces, que la sociedad marcha a la deriva. Surge así la trágica tendencia maniquea de demonizar al otro, al diferente, al acusado, al adversario, y entran en decadencia las tradicionales nociones de justicia y moralidad. Que es el panorama que hoy todos contemplamos con desconcierto y pavor.

Gaitán en 1940 al inaugurar el Ateneo de Altos Estudios, luego desaparecido, decía: "Hemos tenido que resignarnos a escuchar solamente el estruendo de la arenga política confundido con el murmullo de las controversias bizantinas. Entre nosotros ha privado el político sobre el hombre de ciencia, el frenesí sobre la serenidad, el demagogo sobre el estudioso...". Palabras de prodigiosa actualidad que nos recuerdan hoy un pensamiento vivo y abierto, precisamente porque fue un hombre de estudio y no un demagogo, un hombre de paz y no un violento, el primero en entender la dicotomía entre país nacional y país político que aún hoy continuamos sufriendo.

La violencia –las cuatro o cinco violencias que padecemos a niveles distintos pero con idénticos cotidianos y trágicos resultados– es un ejemplo típico. Nos escandalizamos con razón del deterioro constante del orden público pero no adoptamos jamás decisiones en profundidad. Todo el esfuerzo se nos va en tapar los síntomas del llamado "estado de guerra no declarada" y en remendar la tela de las parcas, que no sólo se deshace todas las noches sino que es roída por los centenares de pretendientes a la muerte y a la riqueza que quisieran alzarse con el codiciado botín.

Lo que se olvida es que no hay solución posible a ninguno de nuestros males graves mientras no se decida la operación quirúrgica indispensable y se rechacen los paliativos inútiles. El mal de nuestra sociedad es mucho más hondo que la simple y atroz violencia... Pero el país sobrevivirá, a pesar de los vaticinios agoreros de quienes se quedan en la superficie del análisis y descuidan los datos fundamentales y especialmente lo que ha sido la historia auténtica de este nuestro gran país colombiano a través de las sucesivas y recurrentes violencias... El mal reside en que la sociedad colombiana es una sociedad bloqueada. Una sociedad en jaque perpetuo... Ese bloqueo se romperá, claro está, en el transcurso de los próximos años. El deber de la clase política sería el de reconocerlo y el de apresurar las soluciones que permitan el punto menos difícil, doloroso y traumático de la nueva sociedad que habrá de nacer irremediablemente en Colombia, en un país reconciliado consigo mismo y con su hermosa y dramática historia.

En este proceso el reconocimiento al derecho a la cultura es indispensable. La Conferencia de México sobre el Desarrollo Cultural de los Pueblos proclamó solemnemente en 1982 que "el

no reconocimiento a todo hombre y todo pueblo del derecho a la cultura, como uno de los derechos fundamentales, es la causa principal de las tensiones y de las guerras que ponen en peligro la paz del mundo, provocando en los corazones la angustia profunda del Apocalipsis".

"Es en el frente de la cultura –sintetizó la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura– donde los hombres pueden renovar su esperanza y su optimismo". ¡Que es lo que necesitamos hoy con apremio en Colombia! Esa fe recobrada en el hombre se obtiene con una cultura abierta, democrática, liberadora, capaz de convertirse en la comunión espiritual que el país necesita en estos graves momentos.

Pero, ¿Qué es la cultura? ¿Cómo reconocerla? La UNESCO la definió en su Declaración de México, firmada y ratificada por Colombia: "La cultura es el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad, y que engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias". Es decir el alma de un pueblo.

Lógicamente, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre ratificada también por Colombia, proclama que "toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten".

¿Qué comprende el patrimonio cultural de un pueblo? La misma Declaración de México contesta: "Comprende las obras de sus artistas, arquitectos, músicos, escritores y sabios, así como las creaciones anónimas, surgidas del alma popular, y el conjunto de valores que dan un sentido a la vida... ¡Ese sentido de la vida es lo que hoy nos falta! ¿Cómo recuperarlo? En buena parte con el conocimiento y la exaltación de ese conjunto de valores, es decir "las obras materiales y no materiales que expresan la creatividad de ese pueblo: la lengua, los ritos, las creencias, los lugares y monumentos históricos, la literatura, las obras de arte, los archivos y las bibliotecas". No se insistirá nunca demasiado en la trascendencia de la cultura para alcanzar la convivencia social y la paz. Un pueblo que se dedique a desarrollar su cultura se salva. Para Bolívar "un hombre sin estudios es un ser incompleto". De ahí que en 1827, al organizar la Universidad de Quito, el Libertador ordena el estudio de la lengua quechua. Sabe que toda cultura posee una dignidad y un valor propios y que toda cultura hace parte del patrimonio común de la humanidad.

La interacción natural de cultura y educación es obvia. No vale la pena insistir en ella. Sencillamente recordar la Declaración de la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales de 1982, en la cual se dice que: "Lejos de continuar siendo campos paralelos, la cultura y la educación se penetran mutuamente y deben

desarrollarse en forma simbiótica, ya que la cultura irriga y nutre la educación, mientras que ésta se revela como el medio por excelencia de transmisión de la cultura, y por consiguiente de promoción y fortalecimiento de la identidad cultural".

Es obvio que también "la ciencia, la tecnología y la cultura deben fecundarse mutuamente", en un ambiente de plena libertad que asegure y estimule la creatividad, la inventiva y la investigación.

André Malraux, hablando de la era histórica a cuya agonía asistimos en estos posteriores años del segundo milenario cristiano, advierte en sus "Antimemorias" que jamás el mundo se había transformado hasta tal punto en una centuria. En esa maravillosa y peligrosa transformación –lo digo en el prólogo del libro "Periodismo y Divulgación Científica"– los pueblos pobres se alejan de las naciones ricas como galaxias arrojadas al espacio a velocidad inaudita por el *big bang* originario. El foso que se abrió a comienzos del siglo, aumenta cada día y los países eufemísticamente bautizados como "en vía de desarrollo" se van quedando a la vera del camino real por el que circulan los creadores de una ciencia cibernetica capaz de resolver las más originales ecuaciones de la biotecnología y de transformar por fin el vetusto arte de la economía en una joven praxis informática.

¿Qué hacer? ¿Resignarse a vivir de un pasado que el impetuoso presente va destruyendo inexorablemente? ¿Obstinarse en prolongar el ayer en un proceso de involución que nos condena en forma irremediable a protagonizar el papel de pueblo esclavo? ¿O buscar la renovación de los esquemas intelectuales en que se mueve la sociedad colombiana y, para ello, quebrantar los moldes de un Estado obsoleto?

Para esta última alternativa será indispensable la multiplicación del esfuerzo educativo, científico y tecnológico colombiano.

Galbraith ha demostrado que en los países pobres –es decir en una etapa del proceso de su devenir histórico– hay que acentuar el desarrollo político, luego el desarrollo cultural y por fin la inversión de capitales. No al contrario, como parecen creerlo y practicarlo algunos planificadores. Galbraith prueba cómo el primer requisito del progreso económico ha sido y continúa siendo un contexto político seguro y estable y que para asegurarlo es indispensable alcanzar "un alto nivel de instrucción básica y un conocimiento aceptable de las principales ramas del saber". Lo que se haga al revés es una dilapidación absurda de recursos.

La paradójica revelación de que hoy "la economía anda bien y el país mal" es insostenible a la larga. Cito otra vez a Galbraith en un lugar común pero que el brillante economista avala ante los planificadores ciegos: "La educación no es un bien que el desarrollo económico produce. Es la educación la que permite el desarrollo económico".

Hoy 117 países poseen un ministerio o un organismo central responsable de los asuntos culturales. Ya es tiempo de que también Colombia consagre el derecho de todos los ciudadanos a la cultura y le otorgue la jerarquía constitucional que merece.

La cultura es, igualmente, un factor indispensable del desarrollo, lo que hace necesario que los organismos de la planeación nacional tengan en cuenta los factores socioculturales para la elaboración de sus programas.

No es necesaria una enumeración de los medios que se requieren para lograr un desarrollo acelerado de la vida cultural. Señálemos, sin embargo, algunos de ellos: la industria editorial, el cine, el teatro, los audiovisuales, la televisión y la radio, la música, los encuentros de creadores, los circuitos y las misiones culturales, las artes plásticas, los museos, las bibliotecas y archivos, las artesanías.

La preservación y revalorización del patrimonio cultural, base de la identidad nacional, es una de las obligaciones del Gobierno. La cultura, que nace de la conciencia colectiva y de su experiencia histórica, es el espejo de la sociedad que en ella se reconoce, se exalta o se desprecia.

Para preservar nuestros valores y crear nuevos, el derecho a la cultura y la protección y promoción de la ciencia resultan vitales.

"Una Constitución –lo decía Hegel– no surge de la sola razón, depende de la cultura actual del pueblo."

Muchos intelectuales, con el escepticismo propio de los hombres de pensamiento, dudan de la necesidad de establecer el derecho a la cultura. Error nacido del orgullo y en el que no debemos caer. El argumento de que es muy peligroso cualquier injerencia del Estado o del Gobierno en la definición de una política o unas directrices culturales, parece fuerte en primera instancia pero se revela endeble ante la experiencia. La cultura es libre por esencia. Ninguno de los grandes maestros, ninguno de los más oscuros artesanos de la historia, sacrificaron jamás su libertad creadora al capricho del Príncipe o del Mecenas. Hoy es evidente que el Estado tiene la obligación –y el pueblo el derecho– de proteger la cultura y promover la ciencia. Otra política sería insensata, retrógrada, antihistórica.

Vivimos actualmente en el Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural, proclamado por la Organización de las Naciones Unidas en 1988. Ratifiquemos, honorables Constituyentes, con la adopción de estos artículos, el ingreso de Colombia a una nueva etapa de su historia.

Honorables Constituyentes,

Alberto Zalamea Costa  
Constituyente

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 39

Título: ESTUDIO OBLIGATORIO DE LA CONSTITUCIÓN

Autor: ALBERTO ZALAMEA COSTA

Bogotá, marzo 7 de 1991

Señor  
Secretario General  
Asamblea Constitucional  
Bogotá

Señor Secretario:

Atentamente me complace adjuntarle los siguientes Proyectos de Actos Reformatorios de

la Constitución Política de Colombia con sus respectivas exposiciones de motivos:

Sobre el Preámbulo

Sobre Derechos y Deberes Humanos

Sobre el Artículo 1º

Sobre el Jefe del Estado y la No Reección Presidencial

Sobre Senadores Vitalicios

Sobre el Derecho a la Cultura

Sobre el Estudio Obligatorio de la Constitución

Del Señor Secretario,

Alberto Zalamea Costa  
Constituyente

**Proyecto de acto reformatorio de la Constitución Nacional****ESTUDIO OBLIGATORIO DE LA CONSTITUCIÓN EN ESCUELAS Y PLANTELES EDUCATIVOS**

En el Título final de la Constitución se insertará la siguiente disposición:

**ARTICULO.** Esta Constitución es de obligatorio estudio en todas las escuelas y planteles de

enseñanza primaria y secundaria del país, a partir del año lectivo de 1992.

*Alberto Zalamea Costa*  
Constituyente

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Una Constitución que no sea simplemente normativa sino imperativa en sus mandatos, debe ser conocida, estudiada y practicada por todos los colombianos.

Ninguna mejor educación cívica que conocer a fondo el texto constitucional, garantía de los derechos de cada ciudadano y síntesis de sus deberes con la sociedad.

Razón suprema para solicitarlos, honorables Constituyentes, que ordenéis el estudio obligatorio de nuestra Carta Magna en todas las escuelas y demás planteles educativos del país.

Honorables Constituyentes,

*Alberto Zalamea Costa*  
Constituyente

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia

## No. 40

**Título: DE LA SOBERANIA, EL ESTADO, EL TERRITORIO Y EL PATRIMONIO**

**Autor: FABIO VILLA R.**

**ARTICULO No.** Las relaciones internacionales del Estado Colombiano tienen como fundamento la aplicación del principio de la independencia de los Estados, el respeto de la autodeterminación de pueblos y naciones y su reconocimiento jurídico, la protección de los derechos humanos, la conservación e identidad de las minorías nacionales, la neutralidad y la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, la solución pacífica de las controversias, la búsqueda de la paz, la solidaridad internacional, la equidad, la compensación para el desarrollo de la humanidad y la protección de los asilados y refugiados.

**ARTICULO No.** Son fuente de Derecho Constitucional los Tratados Internacionales ratificados por la Asamblea Nacional Legislativa en materia de derechos humanos, sociales o políticos; las reglas del derecho de gentes; los principios de Derecho Internacional Humanitario y los fallos, laudos y sentencias de Tribunales y Cortes Internacionales, siempre que consulten los principios consagrados en esta Constitución.

**ARTICULO No.** La búsqueda de la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, orientada a la formación de una Comunidad Latinoamericana, será un objetivo especial de la política internacional colombiana. Así mismo, debe promover convenios internacionales con los países vecinos para la creación de regiones fronterizas que desarrollem la integración en cualquier área.

**ARTICULO No.** Ninguna persona que esté al servicio de Colombia podrá, sin permiso del gobierno, recibir de gobierno extranjero cargo, empleo, contratación, comisión o merced alguna, so pena de perder el empleo que ejerce, sin perjuicio de la sanción penal a que hubiere lugar.

**ARTICULO No.** La dirección de las relaciones internacionales del Estado colombiano estará a cargo del Presidente de la República, quien la ejercerá de conformidad con las pautas y principios señalados en esta Constitución y con el auxilio de una Comisión Nacional Consultiva

que servirá de apoyo y soporte a las iniciativas de la comunidad en materia de relaciones internacionales; dicha comisión será conformada por la Ley con criterio de pluralismo político.

**ARTICULO No.** No se concederá en ningún caso y por ningún motivo la extradición de nacionales colombianos. El Estado conservará siempre la facultad de juzgar a sus nacionales.

**ARTICULO No.** En todo caso los colombianos tendrán derecho a residir y permanecer en el territorio nacional, a salir de él y a retornar al mismo y a fijar libremente su domicilio en cualquier parte del país. El Estado velará especialmente por la tutela de los derechos de los colombianos cuando se hallaren por fuera del territorio patrio. Estas garantías no pueden ser vulneradas ni restringidas por ningún motivo.

**ARTICULO No.** Los tratados que versen sobre límites del territorio del Estado o que comprometan a la nación en asociaciones de carácter económico permanente, conforme al derecho de integración, deberán ser ratificados mediante consulta popular.

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia

## No. 41

Título: DEL PODER EJECUTIVO

Autor: FABIO VILLA R.

### CAPITULO No.

#### De la fuerza pública

**ARTICULO No.** La fuerza pública estará compuesta por las Fuerzas Militares, la Policía y los organismos de seguridad del Estado. Tendrá la misión de proteger los mandatos constitucionales y de garantizar su vigencia y eficacia. Igualmente velará porque se respete la vida y el goce de las demás libertades y derechos que esta Constitución otorga a los habitantes del territorio nacional.

**ARTICULO No.** Las Fuerzas Militares están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Su finalidad será la defensa de la soberanía del poder constituyente, la conservación de la independencia de la República respecto de todo interés o potencia extranjera, el cuidado de la integridad del territorio nacional y la conservación de los recursos ecológicos fronterizos.

**ARTICULO No.** La Ley Orgánica de las Fuerzas Militares determinará el régimen de la carrera militar, y los grados, ascensos, derechos, obligaciones, prestaciones, faltas y sanciones disciplinarias de sus miembros.

**ARTICULO No.** La ley organizará la prestación del servicio militar. El Estado reconocerá la objeción de conciencia y reglamentará el servicio social alternativo. Con todo, los colombianos podrán ser requeridos a tomar las armas en defensa de la Nación.

**ARTICULO No.** La Policía tendrá como función específica el mantenimiento del orden público interno, y estará al mando, en cada unidad administrativa descentralizada territorial, del respectivo jefe de la administración municipal, provincial o departamental; su dirección y coordinación a nivel nacional dependerán del Ministerio de Gobierno. La Ley organizará las policías especiales descentralizadas y por servicios, respetando, para su composición, las necesidades de cada región o del área a la cual esté destinada su labor.

**ARTICULO No.** Los organismos de seguridad estarán adscritos directamente a la Presidencia de la República y tendrán como misión la protección del orden constitucional, de los derechos y garantías individuales y la conserva-

ción de las instituciones patrias. La Ley Orgánica reglamentará sus calidades y funciones.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Señores Miembros de la Asamblea Nacional Constituyente Bogotá, D.E.

Señores Constituyentes:

A continuación me permito presentar a ustedes la Exposición de Motivos correspondiente a este Acto Reformatorio de la Constitución Nacional que he elaborado sobre la base del que hemos presentado los Constituyentes de la Alianza Democrática - M19.

Este Proyecto versa sobre dos temas: las relaciones internacionales del Estado colombiano y lo relativo a la Fuerza Pública.

En el Tema de las relaciones internacionales se incluyen varios aspectos que tienen que ver con la soberanía del Estado Colombiano y el territorio nacional.

En el tema de la Fuerza Pública se consideran las normas que se vinculan con la organización de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los organismos de seguridad del Estado. Se provee además sobre el servicio militar, la defensa de la Nación y la justicia castrense.

#### Relaciones internacionales

Este título comienza por enunciar los fundamentos de las relaciones internacionales del Estado colombiano. En adelante, ellas habrán de estar basadas en el respeto a los principios de la independencia de los Estados, la autodeterminación de los pueblos, su derecho a escoger la forma de gobierno que crean más conveniente, la protección de las minorías nacionales, la solución jurídica de las controversias, el reconocimiento del derecho de asilo, y la búsqueda de la paz.

**ARTICULO No.** La Ley organizará un Tribunal Militar, nombrado por el Consejo Superior de la Judicatura, así como el establecimiento de cortes o tribunales marciales especiales, para el juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública, pero sólo con relación a los delitos que envuelvan traición a la patria o que atenten contra el honor militar, o contra los reglamentos militares.

**ARTICULO No.** Se prohíbe el juzgamiento de civiles por Tribunales Militares.

**ARTICULO No.** Solamente en la Fuerza Pública quedará depositada la competencia para el ejercicio de la función coercitiva del Estado, la cual deberá adelantarse siempre mediante solicitud escrita del funcionario autorizado para requerirla en virtud de la Ley Orgánica, con arreglo a las formas y límites que establezcan la Ley y los reglamentos.

El aspecto más característico de las relaciones internacionales de Colombia será en adelante el carácter superior que desde ahora se reconoce al Derecho Internacional sobre el Derecho Interno, sobre todo en aquellos aspectos que, como el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho de Gentes, han extendido la acción del Derecho Internacional a la persona huma-

na, como destinataria, también, de sus contenidos normativos.

El Título comienza por enunciar las que habrán de ser en adelante las pautas fundamentales de la política internacional colombiana. Allí se consagran los principios clásicos del Derecho Internacional, tales como el respeto a la soberanía e independencia de los Estados, el principio de la autodeterminación de los pueblos y el derecho al reconocimiento jurídico de las naciones.

Simultáneamente, se adicionan los postulados del nuevo Derecho Internacional, tales como el principio de la cooperación y la solidaridad internacional, la búsqueda de la paz, la solución jurídica de las controversias y el respeto por las minorías nacionales.

La consagración constitucional de la neutralidad activa del Estado colombiano pretende liberar en adelante al país de los desgarradores esfuerzos que en el pasado llevaron a la humanidad a polarizar y segmentar su desarrollo, olvidando que son la cooperación y la solidaridad internacionales, más que la rivalidad y la disputa por el poder mundial, las que pueden asegurar la supervivencia de la especie humana, y el desarrollo de los pueblos con dignidad.

Es sobre esta base que habrá de volcar toda su labor el Estado colombiano, en materia de relaciones internacionales, para cosechar, como lo han hecho ya en Europa, en Asia y en nuestra propia América Latina (recuérdese el caso de Costa Rica) los beneficios de una neutralidad así asumida.

En este orden de ideas, se ha considerado conveniente elevar a la categoría de fuente de Derecho Constitucional Colombiano a todas aquellas normas que, derivadas de los Tratados Públicos ratificados en debida forma, contemplan instituciones de Derecho Internacional Humanitario. Así mismo, los principios generales del Derecho de Gentes, y las sentencias de los Tribunales Internacionales que desarrollan estas materias vienen a erigirse en disposiciones de aplicación imperativa en el ordenamiento jurídico colombiano.

Una atención especial ha merecido en este Título el ideal de la integración latinoamericana. Por ello se contempla como precepto separado, a manera de "objetivo especial" de la política internacional colombiana.

Y atendiendo precisamente el clamor de las regiones fronterizas de Colombia, se ha agregado, a esta consagración normativa del ideario bolivariano, la autorización constitucional para que sean promovidos Convenios especiales que permitan y habiliten en el futuro el desarrollo de estas zonas económicas. Se clifica así el espíritu del Proyecto inicialmente presentado por el Movimiento Alianza Democrática M-19, en el sentido de establecer las previsiones normativas para que las regiones fronterizas puedan llegar a tener la autonomía administrativa que su particular situación demanda, en materia de integración de servicios

públicos, comercio y transporte, en los aspectos atinentes a esa área geográfica.

Con el fin de moralizar la Administración Pública se ha conservado la prohibición constitucional, actualmente vigente en el sentido de proscribir a los servidores y agentes del Gobierno de Colombia el recibo de dádivas de parte de gobiernos extranjeros. No obstante, se ha considerado conveniente extender el conjunto de conductas contempladas, para adecuarlo a las nuevas realidades de la vida moderna. Además, se ha dejado en claro que el hecho de recibir tales prebendas de parte de tales gobiernos extranjeros no impide en modo alguno el ejercicio de la acción penal, en cuanto fuere procedente, sobre la persona de los infractores a la prohibición constitucional.

La dirección de las relaciones internacionales, como no podría ser de otro modo, estará librada a la competencia que en este particular campo tiene el Presidente de la República. Quien, como Jefe de Estado, ostenta la personería de la Nación, de cara al Derecho Internacional. Con todo, y para evitar que la política internacional colombiana, que es asunto de la mayor seriedad, se ventile a espaldas del país, se ha considerado conveniente erigir una Comisión Nacional Consultiva, que se encargue de asesorar o auxiliar al ejecutivo en el desarrollo de su misión institucional frente a los demás Estados y Organizaciones reconocidas internacionalmente.

La composición de dicha Comisión habría de asegurar la influencia y la injerencia de las distintas tendencias y fuerzas políticas representativas del país, y por ello se contiene la exigencia de que en su conformación sea respetado el pluralismo político.

Se deja a la Ley la tarea de especificar e implementar las normas relativas a la composición y el funcionamiento de dicha Comisión.

En materia de extradición de nacionales colombianos, la propuesta que aquí se contempla quiere ser a la vez clara y enfática: No podrá concederse, en ningún caso, y por ningún motivo, la extradición de nacionales colombianos.

La justificación que aquí se invoca para sustentar semejante proposición es la soberanía del Estado, que involucra el concepto del juzgamiento de sus nacionales, más como un deber que como un derecho.

Son así de recio las célebres palabras del tratadista italiano Pasquale Fiore, cuando, al referirse al problema concreto de la extradición de nacionales, dijo:

"Los ciudadanos del Estado requerido no pueden ser objeto de esta medida. El fundamento de tal limitación está en que el nacional no puede ser, por obra del Estado, sustraído a sus jueces naturales ya las formas de procedimiento establecidas por sus propias leyes para saber si es o no culpable de determinado delito. La mayor parte de los expositores está conforme en justificar la no entrega de los propios ciudadanos, no ciertamente para favorecer la impu-

nidad, sino para juzgarlos según las leyes nacionales, y en este caso, si la pena señalada al delito en el país donde el reo delinquió es más leve que la establecida por la ley nacional, puede de el interesado acogerse a aquélla, invocándola en el juicio a que se le someta. Solamente Inglaterra y Estados Unidos no se oponen a la extradición de sus nacionales, pues sujetas ambas al principio exclusivo de la territorialidad, no castigan los delitos cometidos por sus ciudadanos en suelo extranjero."

Se reivindica para el Estado colombiano la potestad de sancionar en todo caso a sus nacionales por delitos cometidos en el exterior, cuando, simultáneamente, dichas conductas constituyan un hecho punible conforme a la legislación interna.

De la mano de esta regulación positiva se ha considerado conveniente incluir la previsión normativa acerca del derecho de los colombianos, no solamente a permanecer en el territorio colombiano, y a residir en el mismo, fijando libremente su domicilio en cualquier parte del territorio, como es actualmente, sino además, reconociendo su derecho para salir del país, y retornar a él en tales condiciones.

El crecimiento de minorías nacionales en el exterior, en los últimos años, viene a justificar la inclusión de la cláusula que contempla la protección de sus derechos, aun estando en territorio extranjero, y el papel tutelar del Estado colombiano sobre dichos subditos.

Es interesante anotar cómo normas similares a las expuestas habían sido sugeridas ya por el pueblo raso, en las Mesas de Trabajo convocadas con motivo de esta Asamblea Nacional Constituyente. Y no sorprende por ello que en una obra como "La Constitución que Quieren los Antioqueños", publicada con los auspicios de la Secretaría de Gobierno del departamento de Antioquia, y que se hizo eco precisamente de las inquietudes registradas en tales Mesas de Trabajo, se hubiese consignado, sobre este tema, una referencia particular.

Culmina este Título de las relaciones internacionales del Estado colombiano con el reconocimiento de la potestad que tiene el pueblo para ratificar mediante consulta todos aquellos tratados que versen sobre límites del territorio nacional, o que pudieran comprometer a la Nación en asociaciones económicas de carácter permanente. En ambos casos, es la importancia de las decisiones en juego, y su poder de afectación sobre la vida y valores de la población, la que justifica y hasta aconseja que el mecanismo de ratificación de dichos instrumentos se deje en manos de los destinatarios finales, así sea indirectamente, de tales normatividades.

### La fuerza pública

La idea central que inspira todas las cláusulas incorporadas en esta sección es la de rescatar para la Nación la legitimidad del papel que las Fuerzas Armadas representan en la sociedad.

Es deber primordial del Estado velar porque se recupere el orden, y para ello debe, en primer

lugar, asegurarse el respeto de la Fuerza Pública. Ella debe ser mirada como lo que es: Colaboradora y defensora del Estado, y de los ciudadanos.

La Nación requiere una Fuerza Pública, para asegurar su integridad territorial y su continuidad como Estado. Por esto el Título, en lugar de pretender su desmantelamiento, lo que propende es a su robustecimiento institucional, de manera racional y coherente con la totalidad de la Reforma que se ha sugerido al país.

Para alcanzar estos objetivos el Título comienza por definir la composición de la Fuerza Pública y los propósitos que deben animar su funcionamiento. Que no son otros que los mismos fines del Estado colombiano, y de sus autoridades. Específicamente se reconoce la vocación de la Fuerza Pública para procurar que sea efectiva la protección constitucional de los derechos fundamentales del ser humano, en especial de la vida y de las demás libertades públicas.

En materia de servicio militar, se ha procurado armonizar las actuales disposiciones constitucionales que gobiernan la materia, con la evolución reciente de la institución en las democracias occidentales. Se eleva a la categoría de precepto constitucional la llamada objeción de conciencia, pero se deja al cuidado del Legislador el desarrollo del principio así erigido.

No obstante, el Estado colombiano conserva el derecho de reclamar de sus habitantes, con quienes le unen vínculos de nacionalidad, el tomar las armas para asumir su defensa contra posibles agresiones foráneas.

Como se ve, lo que aquí se ha procurado es una conciliación de tendencias y de esfuerzos en materia de servicio militar. El servicio social alternativo queda concebido como posibilidad, especialmente en momentos en que se habla de reconstrucción nacional y de rehabilitación de zonas tradicionalmente huérfanas de la acción del Estado.

En adelante se concibe a la Policía como un cuerpo de carácter enteramente civil, y por ello se retoma la proposición jurídica, contemplada ya en el antiguo Código de Régimen Político y Municipal, y reiterada luego sin mayores desarrollos normativos, del mando que sobre ese cuerpo ejercen, en cada unidad territorial, los respectivos Jefes de la Administración.

La tarea de coordinar y dirigir, a nivel general, las funciones a cargo de la Policía, se adscriben al Ministerio de Gobierno. Respetando, en todo caso, la posibilidad de que, como en la mayoría de los países, se organice la función policial por materias y servicios, en aras de su tecnicización y del mejoramiento de su papel preventivo en la actividad social.

Respecto de los organismos de seguridad del Estado, se reconoce su íntima relación con la protección del orden constitucional, y con la defensa de las instituciones patrias. Es por ello que se adscriben directamente a la Presidencia de la República, y se deja a la Ley la reglamentación de sus calidades, funciones y demás aspectos.

Como un simple desarrollo de la idea de que la función jurisdiccional ha de estar por completo separada del ejercicio de las competencias de la Rama Ejecutiva, y como otra expresión del concepto de tecnicización y especialización de los servicios públicos, se prohíbe la adscripción de funciones de Policía Judicial a los miembros de la Fuerza Pública. En el pasado, y dada la falta de formación en dicha área del personal que hacía parte de la Fuerza Pública, esta traslación de competencias ocasionaba no pocos roces con los miembros de la Rama Jurisdiccional, sin que por ello hubiese mejorado notablemente la labor propia de la Policía Judicial.

La principal innovación que se introduce en este Proyecto es la que tiene que ver con el carácter deliberante de la Fuerza Pública. Este carácter se le reconoce ahora abiertamente, en todo aquello que tenga que ver con el mejoramiento de las condiciones de vida, o de la prestación del servicio, por parte de sus miembros. Al mismo tiempo se permite a los integrantes de la Fuerza Pública el ejercicio de la función del sufragio: En un Estado en el que, como Colombia, los pobladores ya escogen directamente a sus administradores locales, dando con ello muestra de la madurez política alcanzada por nuestro país, no podría legitimamente sostenerse la prohibición para que los miembros de la Fuerza Pública se mantengan marginados de la toma de las decisiones estatales por la vía electoral. Por el contrario, su participación en tales procesos reforzaría la vocación democrática y ciudadana de las Fuerzas Armadas de Colombia, expresada en tantas ocasiones en el pasado.

Como es natural, se deja a la Ley la tarea de reglamentar todo lo relativo a la producción y el comercio de armas y sustancias bélicas. Para estar acorde con principios que ya han sido acogidos por Tratados Públicos suscritos por Colombia, se prohíbe la propaganda bélica, que es aquella que, por la exaltación del militarismo sin ideología, socava de manera más grave las bases de cualquier Estado democrático.

Desarrollo lógico de todas estas convicciones es la exigencia, casi obvia, de la nacionalidad colombiana, para que un individuo pueda hacer parte de la Fuerza Pública.

Con el propósito de airear la política castrense del Estado colombiano, y atendiendo también el reclamo elevado en no pocas ocasiones por

los miembros y ex miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, se ha concebido el establecimiento de un Consejo Nacional de Seguridad, que tenga como propósito el de acercar la comunidad política a las grandes decisiones que en estas materias haya de adoptar la Nación. Se trata de permitir, por esta vía, que la sociedad civil pueda participar en el mejoramiento de las condiciones de vida de los miembros de la Fuerza Pública, y superar así las distancias que, en el pasado, han llevado a pensar que una y otra iban por caminos diversos, en perjuicio de la unidad nacional.

A este respecto es conveniente recordar cómo la Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de la Policía Nacional, en propuesta que hizo llegar a la honorable Asamblea Constitucional, planteaba algo similar a lo que ahora se expone en este proyecto, al recordar que la dedicación y el esfuerzo de los servidores oficiales que hacen parte de la Fuerza Pública, no siempre son conocidos ni asumidos por el grueso de la población. Es precisamente para salvar este escollo, y para acercar a unos y otra, que se ha concebido la creación del Consejo Nacional de Seguridad, como entidad que permita a la sociedad civil la necesaria receptividad frente a las demandas y expectativas de los miembros y ex miembros de la Fuerza Pública.

Se ha procurado hacer claridad sobre la extensión del llamado fuero militar, para asegurar que existan verdaderas condiciones de igualdad en el tratamiento punitivo de las infracciones a la ley penal. Se dejan a salvo los valores militares que, como la abnegación y el heroísmo, se concretan de modo positivo en la protección del honor militar y de los conceptos afines.

Finalmente, se rescata para el Estado el monopolio del uso de la fuerza, amenazado hoy en día por el incremento casi alarmante de ejércitos y organizaciones privadas que tienen a su cargo, precisamente, la prestación de funciones propias y exclusivas de la Fuerza Pública. El ejercicio de ésta habrá en adelante de estar documentado, conforme a los requerimientos de la respectiva autoridad competente, y dentro de las formas que sobre el particular haya establecido la ley.

Es, en síntesis, una propuesta que pretende conciliar y reconciliar a la Nación con los miembros de la Fuerza Pública, y a éstos con las tareas y los fines para los cuales ha sido concebida la organización estatal.

Bogotá, marzo 7 de 1991

De los señores Constituyentes,

Fabio de Jesús Villa R.

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia

## No. 42

Título: TITULO NUEVO. DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTÁ

Autor: CARLOS LEMOS SIMMONDS

**ARTICULO 1o.** La ciudad de Bogotá, capital de la República, sede de las autoridades nacionales, con el territorio que hoy la integra y el que la ley determine constituye un Distrito Especial sometido al régimen político-administrativo que se consagra en los artículos siguientes.

**ARTICULO 2o.** El Distrito Especial tendrá una corporación administrativa con jurisdicción en todo su territorio, denominado Concejo Distrital, cuyos miembros serán elegidos para períodos de tres (3) años. La ley determinará el número de Concejales y las relaciones del Concejo Distrital con los Municipios especiales que integran el Distrito.

**ARTICULO 3o.** Son funciones del Concejo del Distrito Especial, las cuales ejercerá con arreglo a la ley, por medio de acuerdos, las siguientes:

- Establecer, de conformidad con la Constitución y la ley, los impuestos, tasas, contribuciones y rentas del Distrito Especial;
- Expedir anualmente el presupuesto de rentas, inversiones y gastos del Distrito Especial;
- Establecer los límites entre los municipios especiales del Distrito Especial;
- Determinar en favor de los municipios especiales del Distrito Especial, las participaciones en las rentas del Distrito Especial, que aquéllos manejarán con la autonomía que señale la ley;
- Las que la Constitución y la ley determinen para las asambleas departamentales y para los Concejos Municipales, en cuanto sean pertinentes.

**ARTICULO 4o.** El jefe de la administración del Distrito Especial será el Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá.

El Alcalde Mayor de Bogotá será elegido por el voto directo de los ciudadanos, para períodos de tres (3) años, el mismo día que la ley señale para Asambleas Departamentales, concejos municipales y alcaldes. En ese mismo acto se elegirán los alcaldes y los concejos de los municipios especiales.

**ARTICULO 5o.** Nadie podrá ser elegido simultáneamente como Alcalde Mayor de Bogotá y en cualquier otro cargo de elección popular. Tampoco podrá ser elegido Alcalde Mayor de Bogotá ningún congresista durante la primera mitad de su periodo constitucional.

**ARTICULO 6o.** El Alcalde Mayor de Bogotá deberá tener las mismas calidades requeridas para ser senador. La ley determinará, además, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades del Alcalde Mayor de Bogotá, fecha de posesión, faltas absolutas o temporales, y forma de llenarlas y dictará las demás disposiciones necesarias para su elección y el normal desempeño de su cargo.

**ARTICULO 7o.** Son funciones del Alcalde Mayor de Bogotá:

- Las que la Constitución y la ley otorgan a los gobernadores y alcaldes de los distritos municipales;
- Coordinar y dirigir los servicios nacionales, conforme a las atribuciones que reciba el Gobierno y las delegaciones que le haga el Presidente de la República, pudiendo subdelegarlas en los alcaldes de los municipios especiales;
- Delegar en los alcaldes de los municipios especiales, o en otros funcionarios que determine la ley, las facultades que por ley y en virtud de la Constitución le son propias;
- Revisar y objatar, con arreglo a la ley, los acuerdos del Concejo del Distrito Especial y de los Concejos administrativos de los municipios especiales;
- Las demás que le otorgue el Concejo del Distrito Especial.

**ARTICULO 8o.** El Personero de Bogotá será el representante judicial del Distrito Especial. A él estará encomendada la inspección y vigilancia de la Administración del Distrito Especial en todos sus órdenes y jerarquías, y será delegado por el Concejo Distrital para períodos de un (1) año que comenzará el primero de enero.

**ARTICULO 9o.** El Contralor del Distrito Especial, tendrá a su cargo la gestión fiscal del Distrito, de sus entidades descentralizadas y de los municipios especiales, y será elegido por el Concejo Distrital para períodos de un (1) año, que comenzará el primero de enero.

**ARTICULO 10.** El Distrito Especial se dividirá en tantos municipios especiales cuantos determine la ley, la que a la vez fijará el grado de autonomía de ellos y demás aspectos político-administrativos y judiciales, así como también los requisitos para nuevas anexiones al Distrito Especial.

**ARTICULO 11.** En cada municipio especial funcionará un Concejo Administrativo de elección popular en la forma y términos que determine la ley. Los Concejos Administrativos tendrán las mismas facultades que la Constitución establece para los concejos municipales. Ejercerán sus funciones de conformidad con la Constitución, la ley y los Acuerdos del Concejo del Distrito Especial.

**ARTICULO 12.** Son funciones de los Concejos Administrativos:

- Desarrollar las disposiciones del Concejo Distrital y del Alcalde Mayor;
- Expedir anualmente el presupuesto de rentas, inversiones y gastos locales;
- Disponer las erogaciones que deban hacerse para la buena prestación de los servicios;
- Autorizar al Alcalde del Municipio Especial para celebrar determinados contratos, según lo disponga el Concejo Administrativo;
- Establecer impuestos, tasas y contribuciones de conformidad con la ley;
- Las demás que la ley y los acuerdos del Distrito Especial señalen.

**ARTICULO 13.** En cada municipio especial habrá un Alcalde Especial, subordinado al Alcalde Mayor de Bogotá, de elección popular, que será el Jefe de la Administración Local.

Los alcaldes especiales ejercerán, conforme a la ley, las funciones que les señalen el Concejo Distrital, los respectivos Concejos Administrativos y el Alcalde Mayor de Bogotá.

**ARTICULO 14.** La ley determinará los casos en que, tanto el Concejo Distrital y el Alcalde Mayor, deban someter obligatoriamente sus determinaciones al concepto de las entidades encargadas de la planeación, o de otras autoridades nacionales.

**ARTICULO 15.** De conformidad con la Constitución y la ley, el Distrito Especial podrá

integrar con los municipios de los departamentos limítrofes, áreas metropolitanas y asociaciones de municipios.

**ARTICULO 16.** La ley respetará la autonomía e independencia con que tanto el Distrito Especial de Bogotá como el Departamento de Cundinamarca presten los servicios públicos.

**ARTICULO 17.** El Distrito Especial constituirá para todos los efectos una circunscripción electoral distinta del Departamento de Cundinamarca.

El Distrito Especial constituirá un distrito judicial distinto al del Departamento de Cundinamarca. La ley determinará lo relativo a su composición.

**ARTICULO 18.** Bogotá seguirá siendo la capital del Departamento de Cundinamarca y sede de sus principales autoridades, en los términos de este título, hasta cuando la ley determine otra cosa.

**ARTICULO 19.** La ley determinará la participación que le corresponda al Distrito Especial sobre las rentas departamentales existentes y que se causen en Bogotá.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

La figura del Distrito Especial de Bogotá en la Constitución (artículo 199) es también especial entre las instituciones político-administrativas.

Las constituciones de algunos países latinoamericanos copiaron el modelo federal de la Constitución de Filadelfia y se organizaron sus instituciones y el régimen territorial con base en textos que no correspondían al modelo propio de su proceso histórico y cultural del poblamiento y colonización.

Además de los Estados Unidos, el Canadá, México, Venezuela, Brasil y Argentina respondieron con una fórmula federal a la situación especial que constituyó el desarrollo de la principal ciudad, como sede casi siempre de los poderes del Gobierno Nacional, del comercio y la industria y como polo de atracción principal de la migración de las gentes del campo a la ciudad.

El régimen administrativo de las capitales de dichos Estados copió la fórmula del Distrito

Capital que separa de las provincias vecinas un territorio y le asigna un régimen administrativo independiente, competencias y rentas diferentes a las de los municipios ordinarios, así alojarán éstos ciudades mayores y con grandes problemas en algunos casos como Buenos Aires, o ciudades pequeñas como Washington y Brasilia.

En Colombia se intentó a comienzos del siglo, 1904, implantar el modelo de Distrito Capital en el proyecto de Reforma Constitucional presentado por el General Reyes y con ese régimen vivió la ciudad hasta 1910 cuando una nueva reforma le devolvió el carácter de municipio nuevamente.

Alberto Lleras Camargo durante su primera administración como Presidente en 1945 presentó el proyecto de Acto Legislativo número 1 proponiendo de nuevo un modelo semejante pero se encontró con la oposición de los cundinamarqueses, siendo el Gobernador Parmenio Cárdenas, quienes con razón veían oscura la perspectiva de la disminución de sus rentas y por el consecuente desalojo del gobierno departamental de su sede natural que siempre estuvo en Bogotá.

En ese debate surgió la fórmula, bastante original por cierto, de que si Bogotá era un municipio ordinario y había coexistido normalmente con su doble función de capital del departamento y sede del Gobierno Nacional continuará siendo un municipio especial y se otorgará constitucionalmente poder a la ley para reglamentar su régimen administrativo y la repartición equitativa de las rentas. Se pretendía otorgar a la capital de la Nación algunos poderes especiales, por ejemplo, en cuanto a rentas se refiere, reconociendo las nuevas necesidades de la metrópoli mayor, pero sin disminuir del todo la tributación del Departamento en el lugar del país donde se concentraría con el tiempo la mayor demanda de bienes y servicios.

A partir de entonces, Bogotá ha vivido un via crucis sin cuenta por falta de claridad en el artículo 199 de la Constitución, sin concordancia directa con el artículo 5º que determina cuáles son las entidades territoriales en Colombia, sin incluir al Distrito Especial en su texto.

La discusión vino a ser aclarada finalmente solamente en enero de este año, por la ley que en un sólo artículo determina que en Bogotá se

aplica el régimen municipal ordinario en todo lo que no contradiga los términos especiales que le asigne la ley.

La propuesta que se presenta fortalece jurídicamente esta fórmula netamente colombiana, propia de un Estado con poderes centralizados, al que interesa modernizar sus instituciones para actualizarlas a las nuevas demandas de la sociedad y la democracia participativa incorporando el proceso descentralista, iniciado ya con gran fuerza, por ejemplo con la asignación de la competencia legislativa en asuntos fiscales, única vía para resolver la carga financiera creada por la urbanización acelerada en la Sabana de Bogotá. Los efectos por la contaminación del Río que lleva su nombre se extienden hasta el Magdalena, el desorden y pérdida de las mejores tierras agrícolas de la Sabana, y la solución de transporte masivo requieren fortalecimiento de sus instituciones y recursos cuantiosos inexistentes.

La propuesta respeta la situación fiscal de Cundinamarca y le evita los conflictos que surgirían con el traslado de la capital del departamento a otra ciudad. Además, se consagra la separación electoral que le permitirá a los cundinamarqueses elegir su gobernador.

Para Bogotá será satisfactorio también colaborar con la solución de problemas como el causado por la contaminación del Río en los municipios del departamento o de otras necesidades como el agua tratada y las comunicaciones modernas.

Reconstituir las instituciones democráticas en los municipios anexados por decisión dictatorial, planificar el futuro de la Sabana y garantizar un trabajo mancomunado con los municipios de la Sabana para solucionar los problemas comunes sin que éstos pierdan su autonomía, son algunas de las características de las fórmulas propuestas.

Honorables Constituyentes.

Presentado a la Asamblea Constituyente por el delegatario doctor Carlos Lemos Simmonds.

Carlos Lemos Simmonds

Bogotá, marzo 1991

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia

## No. 43

Título: TITULO NUEVO. SERVICIOS PÚBLICOS

**ARTICULO 1o.** Los servicios públicos constituyen emanación de la soberanía nacional, y su finalidad es la de satisfacer los intereses y necesidades generales mediante un orden económico y social justo.

**ARTICULO 2o.** El Estado intervendrá por mandato de la ley en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos estatales y privados, para racionalizar y planificar la economía, y a fin de lograr el desarrollo integral y armónico de la comunidad en lo económico y social.

**ARTICULO 3o.** Son servicios públicos esenciales y a cargo exclusivo de la Nación los de policía, seguridad civil, justicia y defensa nacional.

Los demás servicios públicos podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente, o por la empresa privada o los particulares, con sujeción a un régimen de Derecho Público establecido por la ley.

**ARTICULO 4o.** La prestación de los servicios públicos a cargo exclusivo del Estado, tendrán prioridad en el Plan Nacional de Desarrollo y en los de las entidades territoriales, así como su inclusión en sus respectivos presupuestos.

No se podrá otorgar competencias para la prestación o ampliación de un servicio público sin que existan los recursos económicos suficientes para su financiación.

**ARTICULO 5o.** La política administrativa y financiera de los servicios públicos que no son de cargo exclusivo de la Nación será trazada por el Consejo Nacional de Tarifas, presidido por el Presidente de la República y organizado por la ley, en el cual serán oídos previamente a sus decisiones los Gobernadores y Alcaldes de las regiones y municipios afectados con ellas, así como los representantes elegidos por los usuarios. Así mismo, la ley creará Consejos Regionales de Tarifas y establecerá y reglamentará sus funciones.

La inspección, control y vigilancia de la aplicación de esa política será ejercida por la Superintendencia de Servicios Públicos que organice la ley.

Los municipios tendrán representación en las entidades y empresas que administren servicios públicos regionales.

**ARTICULO 6o.** Para la formulación de los planes y programas de los servicios públicos

regionales, éstos deberán ajustarse a los planes y programas nacionales y su financiación será incluida prioritariamente dentro de los respectivos presupuestos.

**ARTICULO 7o.** Las empresas o entidades de todos los niveles que presten servicios públicos que no sean de cargo exclusivo de la Nación estarán sometidas a un régimen jurídico especial de derecho público expedido por la ley, las ordenanzas o los acuerdos municipales, según el caso. Tendrán como órganos de administración un gerente o presidente que será su representante legal, y una junta en la cual estarán representados la Nación y las Entidades Territoriales, según el caso, los sectores civiles de carácter comunitario, técnico y financiero, y los respectivos usuarios que estén organizados en asociaciones. La ley reglamentará esas representaciones, sin omitir la participación del ministerio público y de las respectivas contralorías.

**ARTICULO 8o.** La ley establecerá los elementos y criterios para la determinación y actualización de las tarifas de los servicios públicos, exigiendo la fijación periódica de un tope cuantitativo y una especial protección a la población de las zonas rurales.

La ley determinará los derechos y deberes de los usuarios y el régimen de su protección jurídica.

Para la determinación de las tarifas de dichos servicios el Consejo Nacional de Tarifas y las empresas y entidades que presten esos servicios tendrán en cuenta los planes regionales y locales que para el efecto aprueben los Consejos Regionales de Tarifas, y entre otros factores, las condiciones financieras de las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas, la capacidad económica personal de los usuarios, la proporcionalidad con el salario mínimo y el costo real de su consumo.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 32 de la Constitución Política, al ser modificado por el Acto Legislativo número 1 de 1968, artículo 6º, incluyó dentro de esa disposición varias normas y conceptos diferentes. En efecto, en su orden, incluyó primeramente la garantía de la libertad de empresa y de la iniciativa privada dentro de los límites del bien común; luego consagró el intervencionismo estatal en la producción, distribución, utilización

y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados; a continuación consagró el intervencionismo estatal por mandato de la ley para dar pleno empleo a los recursos humanos para lograr la justicia social y el mejoramiento integrado y armónico de la comunidad; y en este último concepto incluyó el pleno empleo a los recursos naturales.

Se considera que las varias y distintas normas contenidas en el artículo 32 deben llevar articulado diferente, reservando la referente a la intervención en los servicios públicos en general, para un segundo artículo de un nuevo título de la Constitución Política destinado a los servicios públicos, en particular a los domiciliarios, dado su estado crítico actual y la importancia económica y social que tienen y tendrán, como instrumentos poderosos que son para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Conforme lo han dicho la doctrina y la jurisprudencia, y lo ha consagrado el artículo 430 del Código Sustitutivo del Trabajo, por servicio público se entiende "toda actividad encamada a satisfacer una necesidad de carácter general en forma continua y obligatoria [agregamos que regular y permanente], según las ordenaciones del derecho público; bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente, o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas".

La anterior es una definición general, pues los servicios públicos exigen incluir entre sus elementos la prestación que se les suministra directa e inmediatamente a los usuarios, observando los principios de continuidad, regularidad, uniformidad, generalidad, obligatoriedad para el Estado y exigibilidad por los usuarios.

Según lo ha precisado la doctrina, la crisis de los servicios públicos domiciliarios (agua, energía eléctrica, aseo, alcantarillado, teléfono, salud, gas natural y correos) obedece a factores diversos que justifican la intervención estatal, tales como la insuficiencia y la dispersión de recursos financieros, técnicos y administrativos, la demanda constante de ampliación de su cobertura dada la migración a las ciudades y la ausencia de ellos en las zonas rurales, la mala calidad de los servicios, la burocratización que han tenido bajo la presión de intereses políticos partidistas, el elevado, confiscatorio y discriminatorio costo fijado en las tarifas, y el desgaste en su manejo administrativo. Aproximadamente el 50% de los núcleos urbanos carecen de servicios públicos domiciliarios según las es-

tadísticas conocidas, y se supera en mucho ese porcentaje en las zonas rurales.

De igual modo, la doctrina ha justificado el intervencionismo estatal en los servicios públicos, diciendo que dado el interés público que le sirve de causa y de finalidad, con él se logra corregir las inequidades existentes en la distribución del ingreso y de la riqueza; permite garantizar el buen desempeño de la economía, otorgándoles la debida infraestructura; orientar correctamente los recursos financieros requeridos; y proteger el bien común, evitando los efectos nocivos de sus condiciones generalmente monopólicas (Ochoa F., Francisco J., Servicios Públicos e intervención del Estado, 1990, documento para la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado colombiano).

Como lo ha reconocido la historia jurídico-política, los servicios públicos como instituciones jurídicas aparecieron intimamente ligados al Estado liberal del siglo XIX, y con el advenimiento del Estado intervencionista, la función y la finalidad públicas se redujeron a los servicios públicos. Hoy, ante la insuficiencia estatal en la prestación de los servicios públicos que no son de cargo exclusivo de la Nación, se considera que el monopolio del Estado debe ser compartido con entes privados, según lo determine la naturaleza del servicio y la necesaria eficiencia del mismo, pero en todo caso sometiéndolo a un régimen jurídico de derecho público.

En el proyecto de título que estamos motivando hemos aclarado que los servicios públicos pueden ser tanto estatales como privados, pues estos últimos también son públicos. Y es necesario tener presente, dada la equivocidad del término "servicio público", que ha sido materia de inacabadas discusiones doctrinarias sobre su noción y sus alcances, que para el Constituyente colombiano son servicios públicos esenciales o básicos, a los cuales deben concretarse principal y prioritariamente los cometidos estatales, de policía, seguridad civil, justicia, educación básica, y defensa nacional.

El individualismo económico cuya filosofía inspiró la Constitución de 1886, y las que le precedieron, fue sustituido en la Reforma de 1936 con las tesis neoliberales del intervencionismo estatal. Dado el abandono de los cometidos básicos del Estado en razón de su dedicación a actividades comerciales e industriales no prioritarias, se impone ahora autorizar la privatización de los que no son de cargo de la Nación en cuanto lo demanden las circunstancias en cada caso.

Por una parte, la citada norma Constitucional no señala criterios y factores de fijación de tarifas, vacío que se pretende llenar en este proyecto. La incidencia que sobre el orden público tienen estos servicios justifican el nivel Constitu-

tacional que deben tener tales criterios y factores.

De otra parte la fijación de tarifas viene siendo de competencia desde 1968 de la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos, como organismo adscrito al Departamento Nacional de Planeación. Consideramos que la fijación de las políticas sobre tarifas debe ser atribución del organismo propuesto, el Consejo Nacional de Tarifas; y que las funciones de vigilancia, control y sanción sean atribuidas a la Superintendencia de Servicios Públicos.

Cabe registrar que las Superintendencias son organismos de la administración nacional central creados para ejercer un control de gestión, el que aplicado a los servicios públicos no pueden tener como objeto la maximización de utilidades, sino la satisfacción de necesidades colectivas y consideraciones de orden local, financiero y económico, amplia cobertura y bajos costos para los usuarios, de acuerdo con su capacidad económica.

La coexistencia de la democracia representativa con la participativa, es una exigencia imperiosa de los tiempos modernos, pues sin esta última se pone en peligro la estabilidad de las instituciones políticas, dado que ella es soporte fundamental del Estado de Derecho.

Es así como se propone que además de darles esa entidad y personalidad a las empresas y entidades de servicios públicos que no son de cargo de la Nación, ellas tengan Juntas que deben tener representación del sector civil, comunitario, técnico y financiero, así como de los usuarios organizados en asociaciones legalmente constituidas.

Los principios básicos de una buena administración en materia de servicios públicos domiciliarios han sido señalados por la doctrina, diciendo que ellos son el de neutralidad ("cada consumidor debe pagar el costo real de prestación del servicio"), con lo cual se excluyen los recargos impositivos que no corresponden a ese concepto; el de eficiencia ("las tarifas deben inducir la mejor utilización de los recursos disponibles y el uso eficiente de los servicios"); el de igualdad ("usuarios con características semejantes de consumo deben pagar tarifas iguales"); complementariamente, el de equidad social ("las clases sociales más desfavorecidas deben recibir subsidios para permitirles el acceso y disfrute de los servicios públicos"); el de viabilidad financiera ("las tarifas deben proveer suficientes recursos para ampliar la cobertura y mejorar la calidad del servicio"); el de estabilidad ("se debe evitar fluctuaciones bruscas en las tarifas de un período a otro"); y el de sencillez ("el sistema de tarifas debe facilitar la medición, cobro y comprensión por parte del usuario").

Resulta obligatoria la aplicación de estos principios, pues el criterio aplicado actualmente es el señalado en el Decreto-ley 3069 de 1968, según el cual las tarifas deben fijarse en forma que protejan los activos y se obtenga rentabilidad para "facilitar apropiadamente la financiación de los programas", sin perjuicio de que se tenga en cuenta la capacidad económica de los usuarios, como lo registra la doctrina.

Las tarifas de estos servicios no pueden ser susceptibles de reajustes automáticos, conocidos como upaquizaciones, y en general de reajustes de manera arbitraria, porque de esa manera la propia Administración fomenta la inflación, encareciendo el costo de vida de las familias, sin consideración al incremento patrimonial que ellas hayan tenido y al salario mínimo.

Es inaceptable que los reajustes que se vienen ordenando obedezcan al desgobierno administrativo que en buena parte vienen teniendo las empresas que prestan tales servicios, dentro del cual se cuentan las obligaciones crediticias o financieras que sin respaldo presupuestal suficiente han adquirido, pretendiendo trasladarle a los usuarios el costo del servicio de la deuda, externa o interna.

Es éste un sistema que no tiene justificación porque incide también en el costo de vida de las clases sociales marginadas económicamente, y en general de la población, y porque atenta contra principios elementales de justicia y equidad.

Se entiende la necesidad de los ensanches de la cobertura de los servicios, del mejoramiento de su calidad y del buen funcionamiento de la administración de las empresas, pero se considera que tales necesidades deben ser subsidiadas con aportes del presupuesto nacional, particularmente en cuanto se pretenda satisfacer la necesaria ampliación de la cobertura. Así lo demanda el carácter prioritario que tiene el cometido estatal de atender los servicios públicos domiciliarios, y locales, dado que ellos constituyen ejercicio de la función pública.

Necesariamente las tarifas requieren actualizaciones periódicas, pero esas actualizaciones deben tener en cuenta como factor básico los incrementos del salario mínimo, con los cuales deben guardar proporción.

Honorables Constituyentes.

Presentado a la Asamblea Constituyente por el Delegatario Doctor Carlos Lemos Simmonds.

Bogotá, marzo de 1991.

Carlos Lemos Simmonds

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia

## No. 44

Título: PRINCIPIOS Y RESPONSABILIDADES EMPLEOS OFICIALES

Autor: CARLOS LEMOS SIMMONDS

**ARTICULO.** Los órganos administrativos y los jurisdiccionales, dentro de su correspondiente competencia, deberán deducir responsabilidades a los empleados oficiales de todas las ramas del Poder Público que desconozcan o violen los principios de carácter general y básico que se describen en los artículos siguientes.

**ARTICULO.** Las autoridades de la república están instituidas para garantizar y proteger obligatoriamente los derechos humanos, especialmente la vida, la dignidad y bienes de todos los habitantes; y para conservar y fomentar el Estado Social de Derecho y el normal funcionamiento de las instituciones y de los servicios públicos.

**ARTICULO.** Los procedimientos administrativos y jurisdiccionales son de orden público y tienen por finalidad lograr la efectividad de los derechos sustanciales reconocidos por la ley.

**ARTICULO.** La conducta oficial debe estar siempre inspirada en principios de igualdad, solidaridad y eficiencia.

**ARTICULO.** Los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución, de las leyes y de las decisiones administrativas. Los empleados oficiales lo son por la misma causa y por extralimitación u omisión en el ejercicio de sus funciones.

**ARTICULO.** El Estado y los particulares tienen deberes sociales de solidaridad en lo político, democrático, lo económico justo y lo social indiscriminadorio.

**ARTICULO.** La democracia participativa implica el concurso activo de los ciudadanos en las decisiones administrativas requeridas para el manejo de los servicios públicos.

**ARTICULO.** El interés social y la utilidad pública tienen prelación en la interpretación y aplicación de las leyes y de los ordenamientos administrativos.

**ARTICULO.** La función pública debe ser ejercida con celeridad, honestidad, eficiencia e imparcialidad, y para el servicio de la comunidad, sin distinciones de naturaleza alguna.

**ARTICULO.** El bien común es el límite para el ejercicio del derecho de la libertad de empresa y de la iniciativa privada.

**ARTICULO.** Las carreras administrativas se fundamentan en las garantías de estabilidad y promoción de los empleos públicos, y no ampa-

ran la ineficiencia en su desempeño. La discrecionalidad para la remoción de los empleados oficiales no debe afectar la idoneidad, eficiencia y dignidad con que se ejerzan los empleos.

**ARTICULO.** El principio de legalidad de los procedimientos y de las decisiones estatales debe presidir el orden jurídico en su formulación y aplicación, y comprende esencialmente el deber de actuación para imponer la ley frente a actos y hechos contrarios a los órdenes civil y público, sin consideración al origen de la ilegalidad.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución vigente destina varias normas, sin orden alguno, a la responsabilidad de los empleados públicos. Así, su artículo 20 se destinó a señalar las causales de responsabilidad de los particulares ante las autoridades (infracción de la Constitución y de las leyes), y también las de los funcionarios, hoy empleados públicos (las mismas de los particulares, y además por extralimitación de funciones o por omisión en su ejercicio). Por su parte el artículo 51, *ibidem*, delegó en la ley la facultad de determinar la responsabilidad de esos empleados, sin dar bases para la delegación. Además, el artículo 62 de la misma Carta delegó en la ley, nuevamente, la determinación de la responsabilidad de los mencionados empleados, y la manera de hacerla efectiva, sin señalar tampoco los lineamientos básicos de esa determinación.

Como puede apreciarse, los artículos citados no sólo adolecen de técnica jurídica por su multiplicidad para tratar la misma materia en lugares distintos del estatuto constitucional y, repitiendo las normas, por lo cual requieren unificación e integración, sino que no señalan los presupuestos de hecho y de derecho sobre los cuales debe expedirse la ley en la cual se delega, por razones obvias, la determinación de tales responsabilidades. Con el proyecto propuesto se pretende llenar esos vacíos.

Etimológicamente y jurídicamente, hay responsabilidad cuando hay incumplimiento de obligaciones, las cuales se tornan en deberes cuando se trata de empleados públicos. O como ha dicho la doctrina, los deberes son obligaciones cuando forman parte de una relación jurídica. Tanto las obligaciones como los deberes son conductas activas y pasivas, de acción y de omisión, de hacer y no hacer o prohibiciones, generales para todos los empleos, y especiales para determinados cargos.

Todas esas obligaciones, deberes y prohibiciones, como el desconocimiento de los derechos constitucionales y legalmente reconocidos, pueden generar responsabilidad al empleado público, la cual puede ser penal, civil o patrimonial, administrativa disciplinaria, y política, esta última limitada a los llamados altos funcionarios de la rama ejecutiva del Estado. Y todas ellas, con excepción de la política, son aplicables tanto a los empleados de la rama administrativa, como a los de la legislativa y jurisdiccional del Poder Público.

En cambio la Administración Pública, en todos sus niveles, sólo es sujeto activo de responsabilidad civil o patrimonial.

La indisciplina social, tan generalizada en Colombia, se ha hecho extensiva a amplios sectores de los servicios públicos, situación que exige una normatividad constitucional que por su condición de fundamental señale pautas básicas de conducta oficial y las correspondientes responsabilidades que su inobservancia puedan generar, a la cual normatividad deba someterse el legislador.

En el proyecto propuesto hemos considerado los principios allí enunciados como norte de la actividad oficial, gubernamental, administrativa, legislativa y jurisdiccional, cuya observancia oriente el espíritu de las leyes, y cuyo desconocimiento sea el generador primario de las responsabilidades imputables a las autoridades públicas.

Jurídicamente se entiende por principio la "causa primaria o primera de una cosa, o aquello de que otra cosa procede de cualquier modo"; o bien, "norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta". También es "máxima, norma, guía". En principio se inspira y fundamenta el Derecho que se ha denominado natural. Bien podemos decir, entonces, que los principios relacionados con el proyecto conforman lo que podríamos llamar Derecho Natural de un Estado democrático.

Algunos de los mencionados principios han sido tomados de la Constitución vigente; otros, de leyes administrativas y de procedimiento civil; otros más, de las reglas generales del Derecho. Consideraremos que ellos deben tener jerarquía constitucional.

Presentado a la Asamblea Constituyente por el delegatario Dr. Carlos Lemos Simmonds.

Bogotá, marzo de 1991.

Carlos Lemos Simmonds

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia

## No. 45

Título: RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DEL AMBIENTE

Autor: CARLOS LEMOS SIMMONDS

**ARTICULO.** Los recursos naturales renovables (aguas, atmósfera, suelos, fauna y paisaje) hacen parte del patrimonio natural del país y las actividades tendientes a su administración y protección son de utilidad e interés social.

**ARTICULO.** Los planes, programas y proyectos de desarrollo socioeconómico que promuevan y adelanten las entidades gubernamentales deberán enmarcarse, en lo ambiental, dentro del concepto del *desarrollo sustentable*, o sea aquel que produce el mayor beneficio para las generaciones actuales, pero manteniendo la potencialidad del ambiente para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras.

**ARTICULO.** Es deber del Estado propender al aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y la protección del ambiente, de manera que se evite su degradación y se asegure su renovación, restauración y permanencia. Para el efecto reglamentará y fiscalizará su aprovechamiento.

**ARTICULO.** Las políticas y orientaciones fundamentales para la administración de los recursos naturales renovables y la protección del ambiente, al igual que la supervisión y coordinación de las actividades que al respecto adelantan las entidades regionales, departamentales y municipales, corresponden a la jurisdicción del orden nacional.

**ARTICULO.** El Estado garantiza una especial protección del ambiente en la Amazonía, la Orinoquia, en las áreas que integran el sistema de Parques Nacionales y en las áreas marinas, submarinas e insulares.

**ARTICULO.** El Estado promoverá la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza, así como una amplia participación comunitaria en la gestión ambiental.

**ARTICULO.** Para la administración de los recursos naturales renovables y la protección del ambiente el Estado proveerá una organización que corresponda a la máxima jerarquía institucional de las entidades del sector público del orden nacional y destinará anualmente partidas presupuestales no inferiores a un porcentaje invariable de los presupuestos Nacional, Departamental y Municipal, el cual será establecido por ley.

**ARTICULO.** El Estado colombiano realizará las actividades necesarias para estudiar y conocer científicamente el ambiente marino y submarino de su jurisdicción, así como su potencial de desarrollo.

**ARTICULO.** Se constituirán en Patrimonio Forestal Permanente del Estado las áreas de dominio público que hagan parte de las Reservas Forestales declaradas por ley y las que integran el sistema de Parques Nacionales.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. Definiciones

Los denominados *recursos naturales renovables* son aquellos elementos del medio biofísico que, a diferencia de los recursos naturales no renovables, tienen la capacidad de regenerarse, recuperarse o multiplicarse, siempre y cuando existan las condiciones adecuadas. Están integradas por las aguas, la atmósfera, los suelos, la flora y la fauna. También el *paisaje*, como expresión de todos estos elementos se incluye dentro de los recursos renovables.

El *ambiente* involucra todos los elementos constitutivos del medio biofísico, continental y marítimo, así como sus interrelaciones dentro de la actual conceptualización ambiental, incluye también el medio socioeconómico.

#### 2. Importancia

Los recursos naturales, así como el ambiente, constituyen el *patrimonio o capital natural* de la humanidad y de los países. Por ello son considerados elementos esenciales de la nacionalidad y su manejo es un derecho fundamental de soberanía de los pueblos.

Estos recursos tienen el carácter de estratégicas y su importancia debe analizarse bajo una doble perspectiva: Como *sustentadores* del desarrollo socioeconómico y como *generadores*, por sí mismos, de actividades productivas de singular importancia. Como ejemplo puede señalarse el caso de los bosques, los cuales son esenciales para la regulación hidráulica, la protección de los suelos contra la erosión y como hábitat de fauna (sustentación), pero a la vez son fuente de madera y otros productos forestales (generación).

Colombia fue favorecida con una dotación ambiental excepcional en el contexto universal, pero en los últimos cincuenta años se han destruido más recursos y degradado más ecosistemas que en toda la historia del poblamiento del país por la especie humana, calculado en 20.000 años A.C. para el Continente Americano. Colombia es uno de los países más ricos del mundo en recursos hidráticos y es segundo, des-

pués del Brasil, en diversidad biológica (vegetal y animal), pero el primero por unidad de área. Tiene, aproximadamente, una de cada cinco especies de plantas y de aves del mundo representadas dentro de sus fronteras y es el más rico del mundo en orquídeas, el tercero en diversidad de reptiles y el segundo en diversidad de anfibios. Su variada geografía determina, también, una gran diversidad fisiográfica, climática y paisajística, sobresaliente a nivel universal.

#### 3. Situación ambiental colombiana

La acelerada destrucción y degradación de los recursos naturales renovables y el ambiente en vastos sectores del territorio nacional, especialmente en los de mayor densidad poblacional, permiten aseverar que Colombia se encuentra en *estado de emergencia ambiental*. Algunas situaciones de particular gravedad permiten ejemplificar esta problemática:

- En Colombia se deforestan anualmente, para destinarlas a uso agropecuario y (en mucho menor escala) para aprovechamiento de la madera, cerca de 600.000 hectáreas, lo cual significa deforestar en 5 años una superficie equivalente a la del departamento de Santander;
- El río Magdalena transporta, aproximadamente, 220 millones de toneladas de sedimentos al año, resultantes de los procesos erosivos en sus cuencas tributarias. La cuenca de este río presenta una erosión media de 1 cm en 20 años, una de las mayores del mundo, lo cual adquiere especial significado si se considera que en la cuenca se asienta el 75% de la población colombiana. El cuadro siguiente muestra una comparación de la erosión entre importantes cuencas hidrográficas de ríos del mundo:

Cuencas de ríos	Erosión (En milésimas de milímetro/año).
Amazonas	90
Mississippi	55
Congo	15
Nilo	15
Paraná	20
Orinoco	65
Magdalena	550
Ganges	1.000
Hwang Ho	1.750
Brahmaputra	800

- c) Más del 70% de los municipios del país pierden sus aguas negras, sin ningún tratamiento, directamente a corrientes de agua;
- d) El río Bogotá está considerado como el más contaminado del mundo y biológicamente "muerto";
- e) En Latinoamérica, a nivel de ciudades capitales, Bogotá es la 4<sup>a</sup> más contaminada, después de Ciudad de México, Santiago de Chile y Buenos Aires. En algunos sectores de la ciudad las partículas polucionantes en suspensión registran 117 gramos /m<sup>3</sup>, cuando el máximo permisible según patrones internacionales es de 76,8 gramos/m<sup>3</sup>.

Pero no sólo debe considerarse lo que el país está perdiendo por la inadecuada utilización y apropiación de los recursos naturales renovables y el ambiente, sino lo que está *desaprovechando*, en términos de desarrollo socioeconómico. Esto incluye la posibilidad de mantener suministros de agua regulados, de buena calidad, tanto para los consumos domésticos como para irrigación y generación hidroeléctrica; conservar la capacidad productiva de los suelos; aprovechar para el turismo y la recreación ecológica, con las debidas salvaguardias, las áreas del sistema de Parques Nacionales y generar importantes actividades productivas basadas en los recursos forestales y faunísticos, entre otros beneficios posibles.

#### 4. Origen de los problemas ambientales en Colombia

La *causa primera* está íntimamente asociada a nuestra condición de subdesarrollo y a la injusticia o desigualdad en la distribución de los medios de producción, la riqueza y el poder, con todas sus consecuencias sobre el ambiente, principalmente:

- a) La degradación de ecosistemas, la erosión y la consiguiente pauperización de los grupos humanos, particularmente en zonas de malfundido;
- b) La acelerada colonización, determinada principalmente por restricciones al acceso a la propiedad de la tierra, así como a su inequitativa distribución;
- c) La sobreexplotación de recursos pesqueros y de fauna terrestre, los cuales no son solamente elementos de autoconsumo sino medios de obtención de ingresos familiares;
- d) La elevada presión sobre el bosque natural para aprovisionamiento de leña, la cual constituye el 80% del consumo total de madera en el país. Su utilización es muy elevada, aun en zonas rurales de adecuada cobertura de electrificación, por causa del elevado costo del servicio en relación con los niveles de ingreso;
- e) El bajo nivel cultural, y consecuentemente, la escasa concientización ambiental en vas-

tos sectores de la población, especialmente en aquellos de relación vivencial con los recursos naturales renovables;

- f) El bajo grado de concientización ambiental efectiva del Estado colombiano.

#### 5. Situación institucional de la administración de los recursos naturales renovables y la protección del ambiente en Colombia

Indudablemente, la más seria limitación de carácter institucional para una adecuada y eficiente gestión radica, como lo señala anteriormente, en el bajo grado de concientización efectiva del Estado colombiano sobre la materia. Esta se manifiesta en una baja jerarquización institucional, un reducido grado de influencia y una exigua asignación de recursos a esta fundamental tarea.

Existe, además, una gran dispersión, no sólo a nivel nacional sino regional (y ahora municipal). La gestión ambiental es compartida por 19 instituciones diferentes del orden nacional, adscritas a los Ministerios de Agricultura, Minas, Obras Públicas y el Departamento Nacional de Planeación. En los centros urbanos la gestión ha sido delegada principalmente a la cartera de salud o a empresas municipales de servicios públicos.

Hay también gran proliferación de corporaciones regionales de desarrollo, las cuales cumplen en su territorio de jurisdicción las funciones asignadas al Inderena. Actualmente hay 18 de estas entidades y una sola de ellas, la CVC, posee más del 75% de los recursos presupuestales del conjunto de todas ellas.

El ente oficial que legalmente tiene la responsabilidad de administrar, a nivel nacional, los recursos naturales renovables y de proteger el ambiente es el Inderena. Instituto que siempre ha ocupado lugar secundario en la consideración del Ministerio de Agricultura, al cual está adscrito y el cual, a su vez, ha venido sufriendo una preocupante decadencia en la escala de prioridades gubernamentales. El presupuesto del Inderena, para atender la descomunal tarea que sus funciones le asignan es de solo 9.000 millones de pesos, de los cuales un 70% se destina a gastos de funcionamiento.

También ha fallado el Estado en promover una más amplia y comprometida participación comunitaria en la gestión ambiental, la cual por su naturaleza debe tener el carácter de empresa colectiva, responsabilidad de todos los colombianos.

En la actualidad el país dispone de un buen número de profesionales y técnicos de alta calificación en las diferentes especialidades y disciplinas relacionadas con la gestión ambiental, tanto en el sector público como el privado.

#### 6. Conclusiones

La problemática ambiental y el aprovechamiento de las grandes oportunidades que se

ofrecen al país a través de una adecuada y eficiente administración de sus recursos naturales renovables y la protección del ambiente, constituyen una compleja conjunción de factores socioeconómicos, técnicos e institucionales, cuya atención demanda grandes esfuerzos y presupuestos proporcionados a la importancia de la tarea. Sin embargo, no hay duda alguna de que las acciones que el país debe adelantar al respecto corresponden esencialmente a una *decisión de Estado*, que asigne a la gestión ambiental la importancia que le corresponde dentro del conjunto de actividades *prioritarias* del país.

Esta concepción es la que recoge el articulado propuesto para la administración de los recursos naturales renovables y la protección del ambiente, en la nueva Constitución Nacional: Una clara comprensión de la importancia de estos recursos para el país; de la integridad de su atención, a una amplia escala y bajo una orientación nacional; de la necesidad del Estado con la gestión ambiental, en términos, principalmente de jerarquización institucional, grado de influencia y asignación presupuestal y de la conveniencia de promover una mayor participación comunitaria en estas tareas, así como la educación ambiental, a todos los niveles.

La particularización del artículo sobre la especial protección del ambiente en las zonas del país allí mencionadas se justifica ampliamente por tratarse de áreas de especial significación ambiental, bien por su diversidad, bien por su singularidad y aun por su fragilidad. La amazonía colombiana, por ejemplo, representa el 35,4% de la extensión del país y hace parte de la gran cuenca amazónica, la cual genera cerca del 60% del oxígeno del planeta y es considerada como el pulmón de nuestro mundo.

De igual manera, se considera específicamente la necesidad de que el Estado colombiano realice de manera sistemática, profunda y continua el estudio e investigación del ambiente marino y submarino, el cual en lo físico-geográfico está conformado por la plataforma continental, el talud continental, las planicies abisales, las cordilleras submarinas y todos los accidentes físico-geográficos de la correspondiente área de jurisdicción del país. Debe tenerse en cuenta que los territorios marinos y submarinos de Colombia alcanzan una superficie de 928.660 Km<sup>2</sup> (589.160 en el Atlántico y 339.500 en el Pacífico), lo cual equivale al 81% del actual territorio continental, cuya superficie es de 1.141.748 Km<sup>2</sup>.

La creación legal de reservas forestales no ha impedido la desaparición de extensas zonas boscosas, no sólo por cuanto no se ha contado con los instrumentos necesarios para garantizar el cumplimiento de las disposiciones, sino además por cuanto la propia ley ha dispuesto mecanismos mediante los cuales se elimina el Régimen de Reserva en determinadas circunstancias. Es de esta manera como se ha reducido permanentemente el área boscosa legalmente

declarada en el país, al punto que en el futuro no se contará con recursos forestales, teniendo en cuenta que Colombia ocupa primerísimos lugares entre las naciones en donde es más intenso y rápido el fenómeno de destrucción de sus ecosistemas boscosos.

Solamente a través de la adopción del concepto de Patrimonio Forestal Permanente a nivel constitucional se podrá evitar que desaparezcan por completo los bosques naturales y las riquezas que ellos representan como sustento del desarrollo social y económico y como base in-

sustituible del bienestar de las actuales y futuras generaciones.

Presentado a la Asamblea Nacional Constituyente por el delegatario,

Carlos Lemos Simmonds

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia

## No. 46

Título: SEGURIDAD SOCIAL

Autor: CARLOS LEMOS SIMMONDS

**ARTICULO.** El Estado protegerá y fomentará los derechos de los habitantes a recibir de él y de la empresa privada los servicios médicos y paramédicos de salud, de prestaciones económicas para todos los trabajadores, públicos y privados; de asistencia pública a los incapacitados físicamente para trabajar que carezcan de medios de subsistencia; de subsidiar el desempleo y fomentar el empleo, de disfrutar de recreación, y los demás derechos que establezca la ley, cuando se den necesidades colectivas que perfeccionen el derecho genérico de seguridad social, al cual se considera como función estatal.

**ARTICULO.** La Nación y sus Entidades territoriales mantendrán un Sistema Nacional de Salud que incorpore e integre los servicios hospitalarios oficiales y privados, con la mayor eficiencia, gratuidad y generalidad: De igual modo, fomentará las construcciones y dotaciones hospitalarias regionales y locales.

**ARTICULO.** Para asegurar la protección a la seguridad social de la población económicamente activa, la Nación mantendrá un Instituto de Seguros Sociales obligatorios, destinado al servicio de los trabajadores particulares, y ella y las Entidades Territoriales mantendrán para los mismos efectos Cajas de Previsión Social, de afiliación obligatoria, destinadas al servicio de los empleados oficiales. Con todo, la ley procurará la integración de estos servicios.

**ARTICULO.** Las juntas directivas de estos establecimientos contarán con la representación de los patronos y de los trabajadores respectivos, y con veedores en los centros hospitalarios y de salud, todos los cuales serán elegidos por las correspondientes asociaciones legalmente constituidas, en la cantidad y forma que determine la ley.

**ARTICULO.** Las entidades públicas podrán contratar la prestación de los servicios de seguridad social con entidades privadas; y podrán autorizar que determinadas entidades privadas que acrediten suficientes recursos económicos presten a sus respectivos trabajadores los mencionados servicios. En todos estos casos no podrá faltar la representación de los trabajadores respectivos en las Juntas o Consejos Directivos.

**ARTICULO.** En los presupuestos nacionales se destinará anualmente una partida equivalente al aporte de los patronos o al de los obreros que cotizan para el funcionamiento del Instituto de Seguros Sociales.

**ARTICULO.** La ley reglamentará el Seguro Social obligatorio, la afiliación y financiación de la Caja Nacional de Previsión Social, y determinará los derechos y deberes de los usuarios y el régimen de protección jurídica.

en el siglo pasado fuera la consagración constitucional del derecho de las personas a su seguridad física, del cual es garante el Estado.

Así como propugnamos por la dedicación de normas constitucionales especiales al orden público y a la seguridad física de las personas, de igual manera consideramos que debe dedicarse un capítulo de rango constitucional a la seguridad social, dada su trascendencia e importancia en la vida de la comunidad.

En el proyecto propuesto elevamos a canon constitucional el Sistema Nacional de Salud, para darle integración administrativa a los servicios en cuestión. Igual tratamiento se le da al Instituto de Seguros Sociales, que en Colombia nació como entidad privada y en el mundo como una conquista de la clase trabajadora al obtener el Seguro Social obligatorio. Consideración similar se hace de las Cajas de Previsión Social. Y en aquél y en éstas se reconoce el derecho de los trabajadores a participar activamente en su dirección, administración y veeduría.

Se anota finalmente que en Colombia, y en el mundo entero, los Institutos de Seguros Sociales y las Cajas de Previsión Social cuentan con aportes patronales, cotizaciones de trabajadores y aportes del Estado, una financiación tripartita que debe conservarse, como tripartitos son los beneficios sociales que de él se reciben.

Honorables Constituyentes,

Presentado a la Asamblea Constituyente por el Delegatario doctor Carlos Lemos Simmonds.

Bogotá, marzo de 1991.

Carlos Lemos Simmonds