



GACETA CONSTITUCIONAL NÚMERO 58

Bogotá, D.E., miércoles 24 de abril de 1991 Edición de 16 Páginas

GACETA CONSTITUCIONAL NÚMERO 58.....	1
Derechos Colectivos.....	6
Artículo 1. Derechos Colectivos	6
A. Antecedentes	6
B. Justificación del texto recomendado.....	6
(1) Responsabilidad objetiva:.....	8
(2) La acción popular:	8
C. Los derechos colectivos en los proyectos y propuestas de reforma constitucional.	11
Artículo 2. Consumidores y Usuarios	12
A. Antecedentes.	12
B. Los derechos de los consumidores y usuarios en los proyectos y propuestas de reforma constitucional.	13
C. Justificación del texto recomendado.....	15
Artículo 3. Acciones Populares	17
A. Antecedentes	17
B. Las acciones populares en los proyectos y propuestas de reforma constitucional.	19
C. Justificación del texto recomendado.....	22
Derechos Colectivos.....	23



Artículo 1.- Derechos Colectivos.....23

Artículo 2. Consumidores y Usuarios.24

Artículo 3.- Acciones Populares.....24

Medio Ambiente y Recursos Naturales.....25

 I. Antecedentes:.....25

 II. El medio ambiente en los proyectos y propuestas de reforma constitucional presentados ante la Asamblea Nacional Constituyente.30

 III. Articulado específico sobre Medio Ambiente, recomendado por la Comisión Quinta31

 I. Artículo31

 1. Medio Ambiente.....31

 2. Aprovechamiento de los recursos naturales34

 3. Ecosistemas compartidos37

 4. Prohibiciones.....38

 5. Espacio público38

 IV. La introducción de la dimensión ambiental en otros apartes de la Constitución Nacional.....39

 1. Función Social de la Propiedad.....39

 2. Inembargabilidad e inalienabilidad de bienes de especial interés ambiental.40

 3. Libertad económica y competencia.....40

 4. Intervención del Estado en la economía.....40

 5. Planeación económica y social.....40



6. Competencias.....	41
7. Gestión ambiental en tierras de resguardo o territorios étnicos..	41
8. Responsabilidad	41
9. Acciones Populares	42
10. Cuentas Nacionales	42
V. Otras Propuestas.....	42
1. Reservas estatales.....	42
2. Investigación ambiental.....	42
3. Estudios de impacto ambiental.....	43
4. Entidades administradoras de los recursos naturales y el ambiente	43
5. Presupuesto	43
6. Condiciones de explotación	43
Medio Ambiente.....	44
Artículo 1°.- Medio Ambiente	44
Artículo 2 °.- Aprovechamiento de los Recursos Naturales	44
Artículo 3°.- Ecosistemas compartidos.....	45
Artículo 4 °.- Prohibiciones	45
Artículo 5 °.- Espacio Público	45
Objeción de Conciencia	46
A. Sobre la Objeción de Conciencia.	47
La Extradición de Nacionales	58





Relatoría

Informe - Ponencia para Primer Debate en Plenaria

Derechos Colectivos

Ponentes:

Guillermo Perry, Iván Marulanda, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas, Guillermo Guerrero

(Pág. 2.)

Informe - Ponencia para Primer Debate en Plenaria

Medio Ambiente y Recursos Naturales

Ponentes:

Guillermo Perry, Iván Marulanda, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas, Guillermo Guerrero

(Pág. 7)

Informe - Ponencia

Objeción de Conciencia

El Carácter Deliberante de la Fuerza Pública; La Proscripción de Toda Forma de Propaganda Bélico

Constituyente:

Fabio Villa Rodríguez

(Pág. 12)

Informe - Ponencia

La Extradición de Nacionales

Ponente:

Diego Uribe Vargas

(Pág. 14)



Informe - Ponencia para Primer Debate en Plenaria

Derechos Colectivos

Ponentes:

Guillermo Perry, Iván Marulanda, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas, Guillermo Guerrero

Artículo 1. Derechos Colectivos

A. Antecedentes

Ni la Constitución de 1886 ni ninguna de las reformas realizadas hasta el presente han reconocido en forma explícita los derechos colectivos. Por tanto, su existencia se ha inferido indirectamente de la norma que menciona los deberes sociales del Estado (Art. 16). En efecto, puesto que cada deber se encuentra asociado de manera indisoluble a un derecho, el reconocimiento de deberes sociales del Estado implica, necesariamente, el de los derechos sociales o colectivos.

B. Justificación del texto recomendado.

No es tarea fácil precisar el concepto y alcance de estos derechos, por cuanto la colectividad, en cabeza de la cual deben estar radicados, carece de personería jurídica formal y, en consecuencia, no es en principio sujeto de derecho y obligaciones.

Sin embargo, la dimensión e importancia de los derechos colectivos se evidencia cuando se vulneran o se desconocen los intereses que ellos encarnan, ya que, en tales circunstancias, se produce un agravio o daño colectivo. Así acontece, por ejemplo, cuando se afectan de manera negativa el medio ambiente y los intereses de los consumidores. La lesión resultante perjudica, con rasgos homogéneos, a un conjunto o a todos los miembros de la comunidad y, por tanto, rebasa los límites de lo individual.



Los derechos en cuestión propenden por la satisfacción de necesidades de tipo colectivo y social, y se diseminan entre los miembros de grupos humanos determinados, quienes los ejercen de manera idéntica, uniforme y compartida. Por su naturaleza e importancia, requieren un reconocimiento en la nueva Carta que fomente la solidaridad entre los habitantes del territorio nacional para la defensa de vitales intereses de carácter colectivo y que propicie la creación de instrumentos jurídicos adecuados para su protección.

La Comisión considera que la protección constitucional a los derechos colectivos no debe circunscribirse exclusivamente a los relativos al medio ambiente y a los consumidores y usuarios, como lo sugiere el proyecto N° 2, el cual no prevé, no lo demás, que la ley o la jurisprudencia desarrollen otro tipo de derechos de la misma naturaleza. Tal protección debe cobijar también, como lo propuso la Subcomisión Preparatoria “Derechos Colectivos y Medio Ambiente” y el proyecto N° 62, otros derechos que exhiben las mismas características de los dos aludidos.

En consecuencia, el artículo propuesto enumera los siguientes derechos colectivos: a exigir a toda autoridad el cumplimiento de sus deberes, a prevenir los actos tendientes a la violación de la ley, a gozar de un medio ambiente sano, al espacio público, a la utilización de bienes de uso público, a suprimir la amenaza de daño contingente, a la seguridad y salud públicas y a la libre competencia económica. No menciona de manera expresa los de consumidores y usuarios por cuanto éstos se consagran en el artículo 2 propuesto. Con excepción de los dos primeros, estos derechos colectivos están contemplados y protegidos por la ley, de manera que no se trata de derechos nuevos, sin precedente legal. Más bien se trata, como ya se enunció, de otorgarles rango constitucional en reconocimiento de su influencia decisiva en el desenvolvimiento de la vida comunitaria de la sociedad y con el propósito de favorecer su ejercicio.

Por lo demás, el artículo no presenta una enumeración taxativa, sino que deja abierta la posibilidad de que en el futuro la ley reconozca el carácter de colectivos a otros derechos “de igual o similar naturaleza”.



El articulado prevé dos garantías especiales para los derechos colectivos:

(1) Responsabilidad objetiva:

“Todo daño que resulte de la violación de los derechos colectivos será indemnizado por quien lo cause, sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad que establezca la ley”. Este texto consagra, para toda infracción de los derechos colectivos, lo que se denomina una responsabilidad objetiva, es decir, la indemnización procede con la sola demostración del daño, sin necesidad de establecer que el responsable procedió con culpa o sin ella.

Se ha tenido en mente la necesidad de estimular una real vigencia de los derechos colectivos mediante el establecimiento de cargas de diligencia que contribuyan a impedir su desconocimiento o que, realizado de todas maneras este, permita al titular del derecho obtener una Indemnización sin requisitos de tal onerosidad que en la práctica terminan haciéndolo nugatorio.

(2) La acción popular:

Consagrada en el Artículo tercero propuesto. Sus antecedentes y justificación se discuten más adelante.

A continuación se presenta una breve referencia a los derechos mencionados de, manera expresa en el Artículo propuesto.

En un Estado social de derecho la comunidad debe tener la posibilidad de exigir a las autoridades, de manera directa, el cumplimiento de sus deberes y el acatamiento de la ley, como lo propone el Proyecto N° 1. Nuestra tradición jurídica permite demandar penalmente a la autoridad por eludir su responsabilidad, en lo que se denomina el prevaricato por omisión, pero no ha desarrollado instrumentos pqr medio de los cuales la comunidad pueda obligarla a actuar, en cumplimiento de su deber, o a dejar de hacerlo, para evitar la violación de la norma legal. El “injunction” anglosajón, del que se deriva en buena parte la tradición de la “acción



pública” o “acción popular”, tiene precisamente como propósito obligar a la autoridad a hacer o a dejar de hacer. Podría decirse que éste es su ámbito de aplicación por excelencia.

El artículo consagra, a continuación, la protección a otros derechos colectivos por excelencia a saber, a gozar de un medio ambiente sano, al espacio público y a la utilización de bienes de uso público. El alcance y justificación de los dos primeros se presenta en la ponencia que acompaña al articulado sobre Medio Ambiente y recursos naturales aprobado por la Comisión Quinta, a la cual remitimos a los Honorables Delegatarios. Como allí se indica, el primero de ellos obtuvo reconocimiento legal en el Código de Recursos Naturales de 1973 y el segundo en la Ley de Reforma Urbana de 1990.

En lo que hace a la utilización de los bienes de uso público, tanto por su manifiesta importancia para una pacífica convivencia de los miembros de la comunidad, como por su obvia incidencia sobre la calidad de la vida, estimamos conveniente elevar a canon constitucional el principio consagrado hoy en el Código Civil según el cual el uso de estos bienes, generalmente destinados a satisfacer necesidades comunes de tránsito, recreación u otras, pertenece a todos los habitantes del territorio.

Comparte con los demás derechos colectivos el rasgo de que si su ejercicio se ve limitado, cualesquiera sea la razón para ello, tiene lugar un daño colectivo y público, ya que el perjuicio cubre a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad. Es de destacar que el Código Civil vigente protege el derecho al uso de e bienes públicos mediante una acción que tiene como titular a “todas las personas del pueblo”.

La reiteración del principio en el más alto nivel del ordenamiento jurídico bien puede contribuir a evitar cualquier riesgo eventual de una inconsulta privatización de dichos bienes, trasladando a manos de particulares derechos que tradicionalmente han figurado en cabeza del Estado.

La conveniencia de extender las garantías especiales consagradas en este capítulo a los derechos colectivos a la seguridad y salud públicas no re-



quiere mayores comentarios. En lo que hace a la consagración del derecho colectivo a la eliminación del daño contingente que amenaza a personas - indeterminadas, debe decirse que constituye, por su especial naturaleza, un acicate a la solidaridad social puesto al servicio de la prevención de calamidades que generalmente ocasionan daños colectivos. El ser humano tiene derecho a vivir libre de peligros y riesgos públicos, razón por la cual no debe estar expuesto, a sabiendas, a daños contingentes capaces de afectar su integridad personal o patrimonial. Calamidades públicas como las de Armero, Villatina y los ahorradores en la crisis financiera de 1982 pudieron haberse evitado o por lo menos atenuado si no se hubiera producido un grave desconocimiento del derecho en cuestión.

El derecho colectivo a la eliminación del daño contingente se encuentra arraigado en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 2359 del Código Civil. Allí se concede acción popular en todos los casos de daño contingente que por imprudencia o negligencia de alguno amenace a personas indeterminadas. La obligación de relocalizar las comunidades que vivan en sectores de alto riesgo, impuesta al Estado por la ley de Reforma Urbana, le dio un renovado Impulso al ejercicio de este derecho. Su reconocimiento en la nueva Carta no haría otra cosa que acoger una tradición jurídica nacional.

Unas palabras finales con respecto al derecho colectivo a la libre competencia económica, cuyo alcance e importancia se explican en mayor detalle en la Ponencia de -la Subcomisión Primera de la Comisión Quinta sobre Régimen Económico. La libre competencia económica contribuye de manera crucial al logro de la eficiencia del mercado. Si las relaciones entre los agentes económicos están reguladas, dentro de los límites del bien común, por la acción plena de las fuerzas de oferta y demanda, la sociedad como un todo se beneficia. Puesto que la libre competencia propicia la satisfacción de las necesidades de bienes y servicios, cualquier práctica, acto o hecho que la restrinja u obstruya causa, pues, un daño que se proyecta tanto sobre grupos específicos de agentes económicos como sobre el conjunto de la colectividad. La competencia libre, atributo que



implica necesariamente que sea leal y justa es, por estas razones, un derecho colectivo.

El daño colectivo que se genera a raíz de la desnaturalización de la competencia se encuentra reconocido en el artículo 75 del Código de Comercio. Tras enunciar diversas formas de competencia desleal, dicha disposición alude a “cualquier otro procedimiento similar a los anteriores realizados por un competidor, en detrimento de otros o de la colectividad, siempre que sea contrario a las costumbres mercantiles”. Se desprende de aquí, por necesidad, el derecho colectivo a una competencia económica leal y justa.

Por lo demás, este derecho complementa el actual principio constitucional que garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada, las cuales deben ejercerse, de acuerdo con el artículo 32, dentro de los límites del bien común. De allí la propuesta de los ponentes de consagrar, en cambio del principio vigente, la libertad de actividad económica, dentro de los límites del bien común y, adicionalmente, de la competencia. Véase la Ponencia de la Subcomisión Primera de la Comisión Quinta sobre Régimen Económico.

C. Los derechos colectivos en los proyectos y propuestas de reforma constitucional.

Junto a los derechos fundamentales y a los sociales, económicos y culturales, el proyecto N° 2 contempla los derechos colectivos. Dentro de estos últimos considera solamente los relativos al medio ambiente, y a los consumidores y usuarios. No se prevé que la ley o la jurisprudencia desarrollen otro tipo de derechos de la misma naturaleza.

El proyecto N° 126 B y C plantea los deberes y responsabilidades asociados a los derechos colectivos en los siguientes términos: “Es deber de todos los habitantes del territorio nacional actuar con responsabilidad solidaria frente a la solución de conflictos sociales o ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”. En relación con los derechos colectivos propiamente dichos el proyecto en cuestión alude



solamente a diferencia del proyecto N° 2, a los derechos de los consumidores y usuarios.

El proyecto N° 62 presenta, por su parte, una enumeración más amplia de derechos colectivos, incluyendo, además de los correspondientes al medio ambiente y a los consumidores y usuarios, los relativos al espacio público, a la utilización de bienes de uso público, a la seguridad y salubridad públicas, a la eliminación del daño contingente que amenaza personas indeterminadas, y a la competencia económica leal y equitativa. Este proyecto deja abierta la posibilidad de que las autoridades de la República aseguren y protejan otros derechos colectivos no enunciados en forma explícita.

La Subcomisión preparatoria de la Asamblea Nacional Constituyente N° 0409 propuso, mientras tanto, consagrar expresamente en la Carta aquellos derechos colectivos a los cuales la ley reconoce en la actualidad tal carácter. En consecuencia sugirió, al igual que el proyecto N° 62, no limitar el reconocimiento exclusivamente a los derechos colectivos al medio ambiente y de los derechos de los consumidores y usuarios sino extenderlos también, entre otros, al espacio público, a la seguridad y salubridad públicas y a la utilización de bienes de uso público.

Por su parte, el proyecto N° 1 recomendó extender el ámbito de la acción pública o popular para exigir a la autoridad el cumplimiento de sus deberes y para prevenir los actos tendientes a la violación de la ley.

Artículo 2. Consumidores y Usuarios

A. Antecedentes.

Existen en el ámbito nacional instrumentos jurídicos especiales de defensa del consumidor o usuario mediante procedimientos de carácter administrativo o jurisdiccional. Tal es el caso, por ejemplo, del decreto extraordinario 3466 de 1982 ó de la ley 9 de 1979, norma esta última que tutela exclusivamente la salud de los consumidores de drogas o alimentos.



En el ámbito internacional, los derechos de los consumidores han sido reconocidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante las Directrices para la Protección de los Consumidores, aprobadas por la Resolución 32-248 del 9 de abril de 1985. La ONU solicitó a los gobiernos, particularmente de los países en desarrollo, fortalecer la legislación en defensa de los consumidores institucionalizando sus políticas sobre la materia en normas de la mayor jerarquía posible.

Constituciones como las de España, México, El Salvador y Perú garantizan la defensa de los consumidores.

B. Los derechos de los consumidores y usuarios en los proyectos y propuestas de reforma constitucional.

Varios proyectos de reforma, constitucional presentados a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente proponen introducir en la Carta un artículo sobre derechos de consumidores y usuarios. Tal es el caso, por ejemplo del proyecto N° 2 en su artículo 61. Se consideran allí como uno de los principales derechos colectivos.

En forma análoga, el proyecto N° 7 se refiere a los derechos de los consumidores en el artículo 48 y al de los usuarios de servicios esenciales prestados por el Estado en el artículo 49. El proyecto N° 9 contempla el tema en el artículo 28, el N° 126 en el artículo 138 y el proyecto N° 126-C en el artículo 61.

Por su parte, el proyecto N° 62, incluye los derechos de consumidores y usuarios en el artículo 4. En adición, su autores, en el proyecto N° 59, artículo 8, hacen referencia a los derechos de los usuarios de servicios públicos. Finalmente, el proyecto N° 43, que trata de los servicios públicos contempla los derechos de los usuarios en los artículo 7 y 8.

Conviene señalar también que en las actividades y discusiones de la Subcomisión Preparatoria de la Asamblea N° 0409, que se ocupó de los derechos colectivos, hubo amplio acuerdo acerca de la necesidad de otorgarle un espacio en la Carta a los intereses colectivos de los consu-



midores y usuarios a fin de estimular, luego, la expedición de instrumentos legales adecuados que amplíen o refuercen la eficacia de los que existen actualmente.

Los elementos principales que figuran en los diferentes proyectos, recogidos en el articulado propuesto, son los siguientes:

1. El deber del Estado de proteger a los consumidores y usuarios. (Proyectos N°s 2, 62 y 126-C)
2. La garantía de sus derechos a la salud, a la seguridad, a la información veraz y completa, a la libre elección, a su adecuado aprovisionamiento, a prevenir abusos que puedan afectarlos y a la indemnización, cuando se les cause daño colectivo. Algunos de estos derechos se mencionan explícitamente en el proyecto N° 2, otros en los proyectos N° 7 y 62, y otros más en el proyecto N° 126-C.
3. El mandato al legislador para que regule el control de calidad de bienes y servicios. (Proyecto N° 2)
4. Los derechos de participación de las organizaciones y ligas representativas de los consumidores y usuarios en la adopción de disposiciones generales que los afecten directamente y, en el caso de los servicios públicos, en la planeación, gestión y fiscalización de su prestación. Este tema es común a todos los proyectos mencionados. Se recomienda añadir que dicha participación se llevará a cabo a través de organizaciones y ligas de carácter representativo y que apliquen procedimientos internos democráticos, tal y como lo sugiere el proyecto N° 59, comoquiera que si el derecho de participación de los consumidores y usuarios se le confía a estas organizaciones y ligas, el Estado tiene la obligación de velar por que sean representativas y democráticas.

Los proyectos analizados contemplan otros temas con respecto a los consumidores y usuarios, que los ponentes no consideran de rango constitucional.



Tal es el caso del inciso segundo del artículo 61 del proyecto N° 2 que reza: “Los poderes públicos evitarán abusos en las condiciones de los créditos que se otorgan a los consumidores y promoverá la democratización de los mismos”. Una proposición similar se encuentra en el proyecto N° 126-C. En concepto de los ponentes, este tema correspondería a un desarrollo legal del artículo recomendado, en particular en donde se señala que el Estado adoptará medidas para prevenir abusos que puedan afectar a consumidores y usuarios.

Si se optara por incluir en la Carta alguna disposición sobre el control de abusos en la prestación de créditos y la democratización de los mismos, esta debería ser de carácter general para todos los usuarios de crédito y no solamente para los créditos a los consumidores.

De otra parte, los proyectos N°s 9 y 126 proponen incluir en la nueva Carta la creación de una oficina de defensa de los derechos del consumidor, que el primer proyecto ubica en la Procuraduría General de la Nación y el segundo en el Ministerio de Gobierno. Este es un tema administrativo que, en concepto de los ponentes, corresponde a la ley, sin perjuicio de que en las competencias fijadas al ejecutivo se señale de manera expresa esta función. No parece, en todo caso, corresponderle al Ministerio Público.

C. Justificación del texto recomendado.

Tradicionalmente los consumidores y usuarios han tenido una condición de inferioridad manifiesta ante los productores y comerciantes.

Frente a esta situación de debilidad, el artículo que recomendamos consagra expresamente la intervención del poder público en favor de los consumidores y usuarios para hacer efectivos sus derechos a la salud, seguridad, información, libre elección, adecuado aprovisionamiento y para protegerlos también contra todo abuso de sus condiciones de indefensión o subordinación.



Al elevar la protección de los consumidores y usuarios a nivel constitucional se pretende dotar al legislador de un sólido fundamento para crear nuevos instrumentos que amplíen el universo propio de su defensa en el ordenamiento nacional.

A continuación se presenta una breve consideración sobre cada uno de los derechos de los consumidores y usuarios cuya consagración recomendamos.

1. Derecho a la salud. Es necesario favorecer la ampliación de las normas vigentes sobre, por ejemplo, alimentos, productos químicos y farmacéuticos, cuya incidencia en la salud de los consumidores es bien manifiesta. Podrán así promulgarse disposiciones especiales que mitiguen los peligros no sólo derivados de la mala calidad de los productos sino de la ausencia de instrucciones acerca de su uso adecuado.

2. Derecho a la seguridad. En las directrices para la protección del consumidor emanadas de las Naciones Unidas se hace hincapié en que los gobiernos deben adoptar medidas generales para que los fabricantes o distribuidores notifiquen sin demora la existencia de peligros en el uso de los productos introducidos al mercado y para que los consumidores estén debidamente informados de ellos a fin de garantizar su seguridad física. El texto recomendado se hace eco de esta inquietud.

3. Derecho a la información. puesto que por lo general los consumidores desconocen las características de los productos que circulan en el mercado, lo cual contribuye a acrecentar su desequilibrio frente a los productores, se consagra el derecho a la Información para hacer efectivo el ejercicio de la libre elección entre distintas opciones, de acuerdo con su mejor conveniencia.

4. Derecho a la libre elección. Como una de las diversas dimensiones de la libertad económica, se reconoce que es al consumidor a quien corresponde en últimas escoger libremente los bienes que se propone adquirir en el mercado, de acuerdo con sus necesidades, expectativas y recursos.



5. Derecho al adecuado aprovisionamiento. Los consumidores deben estar protegidos contra toda práctica de acaparamiento o especulación que Impida o entorpezca la provisión adecuada de bienes y servicios tendientes a satisfacer sus necesidades.

6. Derecho a prevenir abusos. La realidad ha demostrado que son frecuentes las ocasiones en que el consumidor o usuario no tiene alternativa distinta a adherir en forma Incondicional a cláusulas establecidas unilateralmente por un comerciante en el marco de contratos cuyas implicaciones reales el consumidor ignora las más de las veces. En estas condiciones es apenas justo ofrecerle la protección del poder público.

7. Derecho a la Indemnización. Es su carácter de derecho colectivo, se sigue que la responsabilidad por su desconocimiento y la consiguiente indemnización se sujetarán a los principios propios de la responsabilidad objetiva. Más aún, el reconocimiento del daño colectivo debe dar lugar a la indemnización sin necesidad de establecer los daños individuales, pues de lo contrario el ejercicio del derecho se haría nugatorio en la práctica.

El texto recomendado establece, por otra parte, que la ley regulará el control de la calidad de los bienes y servicios. Se consagra así un fundamento jurídico para obligar al productor o comerciante a verificar el estado de sus productos, excluir los de mala calidad y afrontar las responsabilidades que de ello se deriven para el consumidor o usuario. Este tema reviste gran importancia en el contexto de una progresiva internacionalización de la economía.

Artículo 3. Acciones Populares

A. Antecedentes

El origen de la acción popular se remonta al derecho romano y al viejo derecho inglés. Tanto en Roma como en Inglaterra se crearon como expresión de equidad para defender los derechos de un gran número de personas afectadas por una misma causa. Esta figura echó, posteriormente, profundas raíces en el ordenamiento jurídico de los países anglo-



sajones. Su aplicación se ha venido extendiendo a otros países, entre los que se cuentan Argentina. Brasil. España, Portugal e Italia. A nivel constitucional, la acción popular se encuentra expresamente consagrada en Brasil, España y Portugal, en varios Estados de la Unión Americana.

La constitución de Brasil dice, en particular, lo siguiente:

“Toda persona puede Intentar acciones populares para anular los actos lesivos al patrimonio federal, estatal y local”.

La constitución española de 1968 consagró las acciones populares de manera expresa en el artículo 125, que en su texto reza:

“Las ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la administración de justicia mediante la Institución del jurado. en la forma y con respecto a aquellos procesos que la ley determine, así como los tribunales consuetudinarios y tradicionales'.

La constitución de Portugal señala, por su parte, que:

“Todos tienen derecho a un ambiente humano sano y ecológicamente equilibrado, y al mismo tiempo el deber de defenderlo. (...)

3. Todo ciudadano amenazado o perjudicado en ejercicio del derecho enunciado en el párrafo primero puede, conforme a la ley, demandar que cesen las causas de violación y reclamar una indemnización adecuada”.

Por último la constitución del Estado de Illinois proclama que:

“Toda persona tiene derecho a un ambiente sano. Todo Individuo tiene derecho a ejecutar contra toda persona pública o privada los medios y procedimientos apropiados sometidos a limitaciones razonables y reglamentadas por la ley de la Asamblea”.

Internacionalmente, la acción popular ha tenido su mayor desarrollo en la protección del consumidor, la defensa del medio ambiente y de los bienes y espacios públicos, así como en la salvaguardia de los intereses de ac-



cionistas minoritarios y contra las conductas monopolísticas y de competencia desleal e injusta. Igual cosa ha acontecido en los casos de calamidades públicas causados por negligencias o dolo. Amparándose en la noción de necesidades urbanas colectivas, el derecho urbano de muchos países ha venido ampliando el radio de aplicación de la acción pública.

No obstante su marcado acento individualista, el Código Civil Colombiano consagra las acciones populares. Entre las varias acciones de esta naturaleza instituidas por el Código merecen destacarse las concernientes a la defensa de los bienes de uso público (artículo 1.005) y al caso de daño contingente (artículo 2.359). Su concepción amplia y general se adecua a las exigencias de la vida moderna.

En relación con el desarrollo legislativo que han tenido recientemente las acciones populares en nuestro país permítasenos citar lo que al respecto señala el proyecto N° 62:

“La ley de Reforma Urbana en el Artículo 8 ° extendió la acción del 1.005 a la defensa del medio ambiente. El nuevo Código de Procedimiento Civil y el Decreto que creó la jurisdicción agraria reguló el procedimiento. La ley de Reforma Financiera aprobada en la legislatura pasada permite su aplicación para enfrentar la competencia desleal en el campo asegurador y financiero y para proteger los tomadores de papeles comerciales, ampliando la cobertura de la acción del consumidor, que también reviste perfiles de acción popular”.

B. Las acciones populares en los proyectos y propuestas de reforma constitucional.

Casi todos los proyectos que contienen reformas integrales a la constitución proponen la consagración de las acciones populares como remedio colectivo frente a los agravios y perjuicios públicos.

El proyecto N° 1 acoge las acciones populares en el capítulo relativo a la justicia. Eleva a norma constitucional los artículos 1.005 y 2.359 del Código Civil y la norma que consagra la acción del consumidor. Esta-



blece el daño colectivo y la indemnización consiguiente, cuando los sujetos perjudicados constituyen un grupo de personas. El texto correspondiente reza:

“Tanto la municipalidad como cualquiera de sus habitantes podrá ejercer acción popular ante los jueces competentes, a objeto de evitar el daño contingente que amenace a personas indeterminadas y de preservar lo mismo el medio ambiente que la seguridad de los vecinos de bienes de uso público, así como de estos mismos.

También podrán los ciudadanos hacer uso de dicha acción, cuando los productos, bienes y servicios que adquieren adolezcan de la calidad o de la cantidad suficiente. La ley reglamentará la materia de suerte que sea indemnizado el daño colectivo. Reglamentará igualmente el destino que se le dará a las indemnizaciones y compensaciones respectivas”.

En el proyecto N° 2 las acciones populares constituyen un medio para defender los llamados derechos colectivos. Al respecto señala: “La ley regulará el ejercicio de las acciones populares para la defensa de los intereses colectivos”.

No parece lógico, sin embargo, incluir las acciones populares, como lo hace el proyecto en cuestión, dentro del derecho de petición, ya que éste siempre se ha diferenciado del derecho a litigar o derecho de acción. Tal inclusión podría llevar a entender que se trata de actuaciones administrativas o de acciones que deben agotar primero la vía administrativa, en abierta contradicción con el espíritu de las acciones populares como mecanismo concurrente para hacer cumplir los derechos colectivos. Aún así, el considerar dichas acciones dentro del derecho de petición las cobijaría, por ser este último un derecho fundamental, con la protección ofrecida por el recurso de amparo.

El proyecto 7 consagra, por su parte, las acciones populares de la siguiente manera: “Demandar de manera individual o colectiva, en acción pública de defensa, a cualquier persona o entidad, pública o privada, por conductas o actividades que lesionen a una comunidad en particular o a la



sociedad en su conjunto y obtener para éstas el resarcimiento correspondiente. La ley que reglamenta dicha acción, podrá establecer para el actor algún tipo de recompensa o retribución en el evento de que se logre el restablecimiento del derecho colectivo”.

Como se puede apreciar, el propósito fundamental de la acción popular, según el proyecto N° 7, es obtener reparaciones colectivas y deja por fuera, a pesar de su enorme importancia, la prevención del daño colectivo. Por lo demás, el proyecto comentado inscribe la acción popular dentro de la “Acción Pública de Defensa”, uno de los derechos políticos, de manera que, al igual que el proyecto N° 2, quedaría cubierto por la defensa provista por el recurso de amparo.

Mientras tanto, el proyecto N° 9 propone un derecho de amparo en el que se funden las características del recurso de amparo y de las acciones populares. Su objeto es la protección de un derecho, o la exigencia de un deber expresamente tutelado por la Constitución, la restitución o conservación del derecho del agraviado, que puede ser una persona a la comunidad. El texto es el siguiente:

“Cuando un acto de autoridad o de particulares resultare manifiestamente contrario a un derecho o a un deber expresamente tutelados en la Constitución, cualquier persona podrá acudir ante el juez competente para que suspenda la vigencia de dicho acto mediante un trámite preferencial y sumario. El juez, además de la suspensión, ordenará que al agraviado, fuere una persona o la comunidad, se le conserve o restituya en su derecho o se le obligue al agraviante al cumplimiento del deber, según el caso. Pero si el acto se hubiere consumado de modo irreversible, el juez ordenará deducir las responsabilidades correspondientes.

La ley señalará el procedimiento y establecerá las condiciones que garanticen el derecho de amparo”.

El proyecto N° 62 deja, mientras tanto, en manos del legislador la regulación del ejercicio directo y autónomo de las acciones populares para la defensa del derechos e intereses colectivos, sin perjuicio de las corres-



pondientes acciones individuales. Merece la pena reiterar que dicho proyecto incluye dentro de los derechos colectivos no sólo el medio ambiente y de los consumidores y usuarios, sino también otros ya mencionados en esta ponencia.

En el proyecto N° 103 se consagran las acciones populares como un instrumento para combatir las prácticas monopolísticas. Esta opción limita la aplicación de las acciones populares a este único caso y no se extienden, por tanto, a otros derechos colectivos.

En el proyecto N° 125 las acciones populares pueden ejercerse por hechos u omisiones que generen “lesión, privación, perturbación o amenaza en el goce de los derechos colectivos”. Pero es de observar que este proyecto circunscribe los “derechos colectivos” exclusivamente al “disfrute de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado”.

Por último, en la exposición de motivos y en el informe de la Subcomisión sobre “Medio Ambiente y Derechos Colectivos”, se hace una amplísima presentación sobre el tema de las Acciones Populares, y se señaló que son instrumentos procesales distintos a las tradicionales acciones públicas e inexecutable y nulidad de nuestro Derecho Público, ya que sus efectos no se limitan a la preservación del orden jurídico, sino que tienen consecuencias económicas sobre grupos colectivos y sobre los sujetos pasivos de dichas acciones.

C. Justificación del texto recomendado

Como se infiere de todo lo expuesto, las acciones populares han tenido una significativa acogida en los proyectos y propuestas de reforma constitucional, especialmente en aquellos que consagran derechos colectivos. Es esta una indicación clara de que tales acciones constituyen, ciertamente, un instrumento eficaz para la aplicación de dichos derechos.

De otra parte, subsisten acrecentadas las razones que en la historia de las instituciones jurídicas justificaron en su momento la aparición de estas acciones para defender intereses de la comunidad.



Con la instauración a nivel constitucional de las acciones populares se habrá dado un paso fundamental en el desarrollo de un derecho solidario que responda a fenómenos nuevos de la sociedad, como es el daño ambiental, los perjuicios de los consumidores, los peligros a que se ven sometidas las comunidades en su integridad física y patrimonial, los daños que se le causan a las mismas por el ejercicio abusivo de la libertad económica, sin consideración a conductas comerciales leales y justas.

El texto recomendado reconoce la conveniencia de que la ley regule el ejercicio de las acciones populares, a la vez que les atribuye una autonomía que no excluye el recurso a acciones individuales de estirpe tradicional. Todo ello con el fin de legitimar a cualquier persona para actuar en defensa de la sociedad, protegiendo así tanto intereses que la doctrina engloba hoy bajo el significativo rótulo de “difusos” como también los propios del actor.

Los ponentes proponen a la Asamblea que las acciones populares sean consagradas a continuación del capítulo que hace referencia a los derechos colectivos.

Derechos Colectivos

Artículo 1.- Derechos Colectivos.

Se garantiza el derecho de la comunidad a exigir a toda autoridad el cumplimiento de sus deberes, a prevenir los actos tendientes a la violación de la ley, a gozar de un medio ambiente sano, al espacio público, a la utilización de bienes de uso público, a suprimir la amenaza de daño contingente, a la seguridad y salud públicas, a la libre competencia económica y a los demás de igual o similar naturaleza que determine la ley.

El daño que resulte de la violación de los derechos colectivos será indemnizado por quien lo cause, sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad que establezca la ley.



Artículo 2. Consumidores y Usuarios.

La Ley definirá las responsabilidades de quienes, en la comercialización y utilización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad, la libertad de escogencia o el adecuado aprovisionamiento de los consumidores y usuarios. Asimismo, garantizará su derecho a recibir información veraz y completa sobre los productos y servicios disponibles en el mercado.

El Estado adoptará medidas para prevenir abusos que puedan afectar a consumidores y usuarios.

El daño colectivo que se cause a consumidores usuarios deberá ser indemnizado en los términos que señale la ley.

La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones generales que les conciernen directamente. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

Artículo 3.- Acciones Populares.

La Ley regulará el ejercicio de las acciones populares para la defensa de derechos e intereses colectivos, sin perjuicio de las correspondientes acciones individuales.

Informe - Ponencia para Primer Debate en Plenaria

Medio Ambiente y Recursos Naturales

Ponentes:

Guillermo Perry, Iván Marulanda, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas, Guillermo Guerrero

I. Antecedentes:

La conciencia sobre los límites ambientales del desarrollo ha conquistado el escenario político. La preocupación por los impactos de la actividad humana sobre el medio se inició durante el siglo pasado y la primera mitad del presente, con los movimientos conservacionistas impulsados por biólogos y geógrafos. Después de la Segunda Guerra Mundial, se incrementó la percepción de la crisis ambiental, enfocada desde diferentes disciplinas científicas. Los economistas y demógrafos renovaron los temores expresados por Malthus sobre las consecuencias del crecimiento poblacional. Los biólogos investigaron los efectos de los pesticidas sobre la salud y sobre el medio natural. Los urbanistas empezaron a estudiar los efectos ambientales de los procesos de urbanización. Los movimientos ambientales se canalizaron en partidos y organizaciones políticas.

En esta forma la preocupación llegó hasta el seno de Naciones Unidas, que convocó la Conferencia Internacional de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano en 1972. Dos años más tarde se creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y se empezaron a establecer administraciones ambientales a nivel nacional. Hoy en día, la mayor parte de los países industrializados cuentan con ministerios ambientales y con estrictas leyes que regulan todas las actividades relacionadas con la transformación del medio. Los países que han dictado Constituciones en los últimos años, como el Brasil, han incorporado en ellas la dimensión ambiental. El planeta se prepara para celebrar, en 1992, la Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que



posiblemente cambiará en muchos aspectos el rumbo actual del crecimiento.

Colombia no ha permanecido aislada de este contexto. A imitación del TVA, establecido en Estados Unidos para el manejo del Valle del Mississippi, se creó la CVC, en 1954. El instituto de Recursos Naturales se estableció a nivel nacional antes de la Conferencia de Estocolmo y dos años después de ella se aprobó el Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974).

Con anterioridad se habían promulgado el Estatuto Forestal (Acuerdo 3 de 1969) y el Acuerdo 42 de 1971, sobre Parques Nacionales. En 1979 se promulgó la Ley Sanitaria Nacional (Ley 9 de 1979) y el nuevo Código Penal, promulgado en 1980, sancionó por primera vez los delitos contra el Medio Ambiente. En 1987, la Procuraduría General de la Nación adscribe la vigilancia de los aspectos ambientales a la Procuraduría Delegada para los Asuntos Agrarios. Durante los últimos dos años se han venido proponiendo diversos proyectos para la reestructuración del sector ambiental en la Administración Pública. La presente administración está estudiando una reforma integral del sector, que permita incorporar la dimensión ambiental en las decisiones políticas del desarrollo.

La Asamblea Nacional Constituyente no puede ser inferior en este aspecto a su tarea histórica. El problema ambiental no es una simple moda pasajera. Ha acompañado al hombre a lo largo de su historia y muchos de los fracasos de antiguas culturas se deben a formas sociales inadecuadas de adaptación al medio. La diferencia entre las crisis ambientales del pasado y la del presente, consiste en que tanto el desarrollo como la amenaza al orden de la vida; se han vuelto planetarias. La unificación tecnológica y cultural del mundo ha engendrado la conciencia de la unidad de los procesos vivos. El problema ambiental es posiblemente uno de los mayores movilizadores de la conciencia pública en este final de siglo.

Ya no es posible ver el problema ambiental como un recurso romántico o de escape a las condiciones del presente. Implica una mirada sobre la



manera como se entiende el desarrollo y, por lo tanto, no puede ser ajeno a la formulación de la Carta Fundamental. La dimensión ambiental debe permear el contenido de la nueva Constitución. Lo ambiental no puede ser comprendido como un apéndice o como un puñado de buenas intenciones encerradas en un capítulo altruista, pero cuyo contenido acaba siendo refutado o ignorado por el conjunto de las normas básicas que regulan la convivencia. La crisis ambiental es, por igual, una crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre los hombres. Las injusticias sociales se traducen en desajustes ambientales y éstos, a su vez, reproducen las condiciones de miseria.

Por iniciativa de los países del Tercer Mundo, la Conferencia de Estocolmo señaló la íntima relación existente entre pobreza y crisis ambiental. Gran parte de los problemas ambientales del país son generados por la carencia de oportunidades productivas. Los colonos talan la selva húmeda no por mala voluntad, sino por necesidad de sobrevivencia. Los problemas ambientales de los barrios marginados no se deben a la desidia ciudadana, sino a la lucha por un mínimo espacio habitacional.

La pobreza no es, sin embargo, una justificación autónoma de la destrucción del medio, ni el desarrollo trae consigo, necesariamente, la superación de los problemas ambientales. Veinte años de crecimiento económico, posteriores a Estocolmo han multiplicado los problemas ambientales del país. La deforestación ha superado durante los últimos decenios el medio millón de hectáreas por año. Los mejores bosques del área andina han sido talados. Los cauces de agua se han venido agotando y hoy en día muchos de los municipios carecen de ella para sus servicios básicos. Gran parte de los movimientos cívicos son promovidos para protestar por la falta de agua. Muchos de los cauces se han convertido en cloacas, destruyendo la vida aguas abajo. Las enfermedades diarréicas, en gran parte producidas por el agua, ocupan todavía el primer lugar entre las causas de mortalidad infantil.

El desarrollo de la agricultura no ha logrado la autosuficiencia alimentaria ni el suministro de una dieta suficiente y balanceada para la población y la



producción, obtenida con base en paquetes cada vez mayores de insumos químicos ha venido afectando gravemente el medio ambiente y la salud. Gran parte de los biocidas utilizados en Colombia han sido prohibidos en los países desarrollados. Las ciudades han crecido en forma caótica y los problemas de marginalidad urbana y de suministro de servicios públicos, la congestión del tráfico y la contaminación atmosférica y de los cauces de agua, se pueden convertir en una trampa mortal para el desarrollo.

La crisis ambiental tiene que ver con la desigualdad de oportunidades económicas a nivel mundial. El Informe de Naciones Unidas “Nuestro Futuro Común”, plantea como primer problema ambiental del mundo contemporáneo la distancia cada día creciente entre países ricos y pobres. Sin embargo, la meta no tiene que ser necesariamente una imitación de los modelos del Norte. En la perspectiva del futuro desarrollo, la mayor riqueza que pueden presentar los países del trópico es su alta diversidad genética. Ello requiere un manejo acertado de los espacios ecosistémicos y de las negociaciones internacionales para evitar que sean de nuevo otros países los que se beneficien de dicha riqueza a través de las transformaciones tecnológicas.

La perspectiva ambiental ha puesto de manifiesto la interrelación de todos los países dentro de un planeta común. No se puede seguir legislando con un sentido parroquial. Es indispensable conservar el dominio sobre los recursos naturales al interior del territorio, de acuerdo con el segundo de los derechos de los países, expresado en la Carta Fundamental de Naciones Unidas, pero teniendo en cuenta las obligaciones que tiene cada país en la conservación de los sistemas vivos a nivel planetario. Esta también es una responsabilidad que debe abordar la nueva Constitución.

Dada la importancia de la Amazonia y del bosque tropical en la regulación del sistema vivo a nivel planetario, es importante la cooperación internacional en la conservación e investigación de dichos ecosistemas, siempre que se respeten los derechos de los países del área y de las comunidades indígenas, tanto en relación con los frutos de la investigación, como con los beneficios del desarrollo.



Los bosques tropicales son el reservorio genético más importante de la humanidad y en ellos está una de las bases de la seguridad del desarrollo. Este inmenso capital está amenazado en la actualidad, no sólo por la expansión de la frontera agrícola, sino también por la demanda internacional de madera, metales y demás recursos naturales. Es urgente establecer las medidas necesarias a niveles nacional e internacional para preservar las cuencas de los bosques tropicales de una temprana y fatal desaparición.

Estos criterios, que han servido para orientar la propuesta ambiental de los ponentes, llevan a la conclusión de que es necesario afrontar el desarrollo en forma diferente. El problema ambiental no impone tanto un límite al desarrollo como una reorientación del mismo. No basta, para decirlo de otra manera, con señalar los límites del actual desarrollo, sino que es preciso encontrar los caminos para formularlo de acuerdo con las potencialidades ofrecidas por el medio. Como lo expresan las conclusiones del Seminario Latinoamericano sobre Universidad y Medio Ambiente (Bogotá, 1985): “El ambiente de nuestros países debe entenderse como un potencial para un desarrollo alternativo a partir de la movilización de los recursos humanos, ecológicos y culturales de la región para dar sentido y fuerza productiva a una racionalidad ambiental de desarrollo igualitario, más productivo y sostenible a largo plazo”.

Para lograr un desarrollo de esta naturaleza, se requiere una profunda transformación de los sistemas educativos, que deben basarse en el conocimiento de la estructura y potencial de desarrollo de los ecosistemas del trópico y no en la imitación de los esquemas tecnológicos y culturales de los países más desarrollados. Con ello se contribuye a establecer una manera diferente de comprender las relaciones sociales y políticas del país. La perspectiva ambiental va también en el camino de la descentralización. La conservación de la diversidad genética y ecosistémica está íntimamente asociada al fomento de la diversidad cultural y étnica. La cultura debe recuperar su capacidad de articulación al medio, para que pueda servir de estrategia adaptativa.



Los derechos y deberes del hombre no se pueden seguir considerando con independencia de la obligación que tienen las generaciones presentes de conservar para las generaciones futuras el patrimonio natural, como base del desarrollo. La concepción del derecho tiene que desligarse de su inmediatez y de su egoísmo productivista para entender las responsabilidades con el futuro de la vida. La vida no es un disfrute inmediato y pasajero, sino un proceso construido y perfeccionado durante millones de años, que el hombre no puede interrumpir impunemente. El destino del hombre está ligado al destino de los sistemas vivos.

La nueva Constitución debe sentar las bases jurídicas para que sea posible un desarrollo basado en un nuevo pacto con la naturaleza.

II. El medio ambiente en los proyectos y propuestas de reforma constitucional presentados ante la Asamblea Nacional Constituyente.

Una proporción muy considerable de los proyectos y propuestas de reforma constitucional, presentados a consideración de la Asamblea, proponen o bien un articulado específico, o bien la introducción del tema ambiental a lo largo de todo el texto de la nueva Carta.

Así, por ejemplo, el proyecto N° 2 propone, en el artículo 60, establecer el derecho a gozar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y proclama los deberes concomitantes del Estado y los particulares. El proyecto N° 7 hace lo propio en su artículo 28, el N° 9 en el artículo 30, y el N° 62 en el artículo 2. Lo mismo sucede con los proyectos N°s 101, 119 y 127.

Otros proyectos como los N°s 45, 62 y 119, proponen, además de las normas sobre derechos y deberes, la inclusión de otra serie de normas vinculadas con el medio ambiente en un articulado específico, que se comenta más adelante.

Proyectos como los N°s 67, 101, 125 y 128 propenden, a su turno, por la inclusión de la dimensión ambiental en varios aspectos de la carta cons-



titucional, tales como los derechos de propiedad, las limitaciones a la libertad económica, los objetivos de la intervención estatal y la planeación.

La Asamblea recibió también propuestas integrales sobre el tema, que incorporan tanto un articulado específico sobre medio ambiente, como la inclusión del tema en diversos aspectos de la carta constitucional, de instituciones especializadas en el tema de la problemática ambiental, como lo son el Instituto de Estudios Ambientales, la Fundación Mayda, la Fundación “Salvemos el Medio Ambiente”, la denominada “Propuesta Ambiental” presentada por un número significativo de los participantes en las mesas de trabajo y comisiones preparatorias previas al trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente.

Por razones metodológicas, el análisis del tema del medio ambiente y las recomendaciones de los ponentes se presentan en tres clasificaciones. En primer lugar, se abordan aquellos aspectos que demandan un articulado específico y se explica la redacción aprobada por consenso en la Comisión Quinta, elaborada a partir del análisis comparativo de los distintos proyectos y propuestas. A continuación, se indican otros aspectos de las normas constitucionales en los que se juzga pertinente introducir la dimensión ambiental y se presentan algunas sugerencias al respecto. Por último, se hace referencia a aquellas propuestas sobre la materia que la Comisión considera como pertenecientes al ámbito legal o reglamentario y que no deben ser incorporadas en normas constitucionales.

III. Articulado específico sobre Medio Ambiente, recomendado por la Comisión Quinta

I. Artículo

1. Medio Ambiente

El primer artículo propuesto se refiere a los derechos y deberes con respecto al medio ambiente. La Comisión concibe el medio ambiente como el conjunto de elementos naturales y culturales que rodean al hombre. El patrimonio ambiental está compuesto, entonces, por el patrimonio eco-



lógico y el patrimonio cultural de la nación; comprende, en consecuencia, la totalidad de los recursos naturales, renovables y no renovables, que se encuentren en el territorio nacional (incluido el suelo, subsuelo, el mar territorial, la plataforma continental, el espacio aéreo y los derechos sobre la órbita geostacionaria), así como los demás elementos ambientales (v. gr., paisaje) y culturales (v.gr., espacio público) que rodean al hombre.

En este contexto, el artículo comienza por afirmar que el medio ambiente es patrimonio de los colombianos, al servicio de las generaciones presentes y futuras, como lo hacen la mayoría de los proyectos y propuestas presentados a consideración de la Asamblea. Esta formulación envuelve, en primer lugar, una afirmación de soberanía frente a la pretensión de algunos países industrializados por apropiarse o intervenir en el manejo de los recursos naturales de otros con el pretexto de que el medio ambiente es patrimonio común de la humanidad. Se precisa, asimismo, que el medio ambiente debe estar al servicio de los colombianos de las generaciones presentes y futuras, como guía fundamental de la conducta que el Estado, las comunidades y las personas deben observar con respecto a este patrimonio común de la nación. Este criterio ha de orientar la reglamentación que haga la ley con respecto a su manejo y protección, tal y como ordena la segunda parte del primer inciso.

La ley debe reglamentar, igualmente, “las formas de participación de la comunidad en las decisiones que lo afecten (al medio ambiente)”. En los países industrializados se ha encontrado que la participación de la comunidad en el proceso decisorio que afecta su medio ambiente, resulta indispensable para evitar daños cuya reparación posterior tendría un costo muy superior al costo eventual en que haya que incurrir para evitarlo. Solamente con la participación de la comunidad se puede evitar que el Estado o los particulares adopten decisiones que causen un daño irreversible al medio ambiente.

El segundo inciso consagra el derecho de todos los habitantes a gozar de un medio ambiente sano. Algunos de los proyectos añadían al término medio ambiente sano el de “ecológicamente equilibrado”. En la exposi-



ción de motivos del proyecto N° 2 se señala que “con la inclusión del tema equilibrio ecológico se pretende que las condiciones propias de la naturaleza se mantengan estables y que no se afecte la vida que allí se desarrolla”. En rigor, la actividad humana modifica el equilibrio ecológico, afectando por necesidad las condiciones de la vida que se desarrolla en los ambientes que la rodean. Se requiere, más bien, que tal actividad no conduzca a un deterioro del ambiente al punto que se perjudique la calidad de vida de las generaciones presentes o futuras y que se haga imposible el sostenimiento del progreso, como se indica de manera expresa en el segundo artículo. Por lo anterior, la Comisión no juzgó pertinente la introducción del término “ecológicamente equilibrado”.

El tercer inciso se refiere a los deberes del Estado, de las personas y la colectividad para con el medio ambiente. Sintetizando el contenido de los diferentes proyectos sobre este tema, y en particular de los proyectos N°s 2, 7, 62, 119 y 125, estos se dividen en cuatro categorías, a saber:

1. El deber de preservar la diversidad e integridad del patrimonio ambiental de la Nación. La Comisión consideró conveniente acoger esta formulación que pone el énfasis en el deber tanto de preservar la integridad del patrimonio ambiental como de su rica diversidad (genética, biológica, ecosistema y cultural).
2. El deber de mantener y restablecer los procesos que hacen posible la calidad de la vida. Esta formulación tiene la virtud de poner de manifiesto el hecho de que el patrimonio ambiental no debe entenderse como un simple inventario de especies, de ecosistemas, de monumentos históricos, etc., sino también como una serie de procesos físicos, químicos, biológicos y culturales, que, en su interacción, hacen posible la calidad de la vida. No obstante, en estricto rigor tal aclaración no resulta indispensable por lo que, tomando en consideración la economía que debe caracterizar a los textos constitucionales, la Comisión no juzgó conveniente su inclusión separada.



3. El deber de garantizar una especial protección del medio ambiente en áreas de singular biodiversidad o de particular importancia ecológica o cultural. La mayoría de los proyectos y propuestas sugieren consagrar el deber de garantizar una protección especial del medio ambiente en ciertas áreas especiales. El proyecto N° 2 lo hace con respecto a la Amazonia, la Orinoquia, el archipiélago de San Andrés y Providencia y los parques nacionales. El proyecto N° 45 incluye la totalidad de las áreas marítimas, submarinas e insulares y el N° 125 incluye las demás zonas de reserva. El proyecto N° 62 añade, por su parte, la Sierra Nevada de Santa Marta, la región pacífica, y “áreas de elevada y singular biodiversidad” y el N° 101 propone que se definan en todo el territorio nacional espacios territoriales y/o geográficamente homogéneos para ser protegidos.

Este breve recuento indica la inconveniencia de una enumeración de carácter taxativo de áreas de protección especial en la carta constitucional. De hecho, el criterio sobre cuáles áreas deben ser objeto de una protección especial de carácter ambiental ha venido variando con el tiempo y con seguridad continuará haciéndolo. Por tal razón, se ha considerado que esa definición debe ser materia de ley y que la carta constitucional debe simplemente señalar el principio básico.

4. El deber promover la educación ambiental y la difusión de la información ambiental. Solamente de esta manera se conseguirá la consolidación de una conciencia colectiva sobre la importancia de la preservación de un medio ambiente sano y se podrá hacer efectiva la participación de la comunidad en el proceso decisorio que tiene influencia sobre su ambiente. La Comisión consideró indispensable incorporar este mandato en la norma constitucional.

2. Aprovechamiento de los recursos naturales

La Comisión discutió ampliamente sobre la eventual conveniencia de clarificar en la norma constitucional la relación jurídica que existe entre el Estado y los recursos naturales, como lo proponen varios proyectos presentados a consideración de la Asamblea, en particular, los N°s 45, 101,



128, 120 y las propuestas del Instituto de Estudios Ambientales y la Fundación Salvemos el Ambiente. Tal relación se encuentra establecida en el artículo 202 de la actual Carta y en la ley 20 de 1969, que otorgan al Estado la propiedad exclusiva sobre todos los recursos naturales no renovables, y el artículo 45 del Código de Recursos Naturales, que dice: “Pertenece a la Nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales...”.

Sin embargo, reconociendo que algunos recursos renovables no tienen la naturaleza de bienes fiscales, y, por lo tanto, no reúnen estrictamente las características propias de los bienes objetos de dominio privado en el sentido que adopta el artículo 669 del Código Civil, el artículo 7° del decreto 1608 de 1978 se vio precisado a reconocer expresamente que existen casos en los cuales el dominio que ejerce la Nación sobre un determinado recurso natural no implica que el Estado pueda usufructuarlo como bien fiscal, sino simplemente que a él le corresponde su administración y manejo a través de entes especializados. En estas condiciones, pues, no es jurídicamente exacto hablar de propiedad, por cuanto el contenido de las facultades que el ordenamiento jurídico reconoce al Estado no le permiten disponer del bien sino tan sólo administrarlo, manejarlo, es decir, ejercer sobre él una especie de dominio eminente o de policía administrativa.

Al considerar que resulta innecesariamente complejo introducir estas distinciones jurídicas en un texto constitucional y que la tradición jurídica acumulada a través de los años en materia de relaciones entre el Estado, en representación del pueblo colombiano, y los recursos naturales, ha clarificado que ellas se desarrollan, en unos casos, dentro del contexto clásico de la propiedad privada y, en otros, por fuera de él, satisfaciendo, de esta manera, específicas exigencias de las diversas clases de recursos naturales, se prefirió omitir este tema y dejar que continúe reglado por las normas legales vigentes atrás mencionadas.

En todo caso, en el texto recomendado hemos querido plasmar expresamente la tradición jurídica que reconoce que algunos recursos pertenecen



al Estado como bienes fiscales, particularmente los no renovables. Así, por ejemplo, la Constitución vigente en su artículo 202 consagra expresamente que los baldíos, las salinas, las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional pertenecen a Colombia, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido descubridores y explotadores sobre algunas de ellas. Principio éste que fue desarrollado y ampliado luego por la ley 20 de 1969, al reconocer que todas las minas pertenecen a la Nación. En virtud de lo anterior, hemos estimado necesario consagrar en el texto expresamente que el Estado es propietario, en sentido estricto, de algunos recursos y, en tal virtud, debe naturalmente percibir regalías por su explotación y aprovechamiento, como lo dice el tercer inciso del artículo 2° propuesto.

El primer inciso del artículo recomendado señala los criterios con los cuales el Estado, como representante de todos, debe manejar el patrimonio común conformado por los recursos naturales. Se establece, en efecto, que es su deber promover, de manera planificada, el aprovechamiento de los recursos naturales para conseguir el desarrollo y mejorar la calidad de la vida de las generaciones presentes, pero que, al mismo tiempo, su manejo y aprovechamiento deben ser racionales, de tal forma que se mantenga la potencialidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras. Esta formulación corresponde al concepto hoy en día generalizado de desarrollo sostenible o sustentable: el desarrollo económico y social debe hacerse compatible con la preservación del medio ambiente, para asegurar el sostenimiento del progreso a largo plazo. Constituye un desarrollo del artículo sobre intervención del Estado propuesto en la ponencia sobre Régimen Económico.

Este tema aparecía tratado, entre otros, en los proyectos N°s 2, 7, 45, 67, 103 y las propuestas del Instituto de Estudios Ambientales y la Fundación Salvemos el Ambiente.

El segundo inciso del artículo recomendado señala algunos criterios para el aprovechamiento económico de los recursos naturales. En primer lugar, debe contribuir de manera prioritaria (aun cuando, por supuesto, no de



manera exclusiva) al desarrollo las comunidades de los municipios y regiones en donde se ubican, y en particular a la satisfacción de sus necesidades básicas.

De otra parte, una de las causas del precario cumplimiento de las normas legales sobre preservación del ambiente y de los recursos naturales, se encuentra en la insuficiencia de recursos de las entidades encargadas de la gestión ambiental. Se pretende, entonces, sentar el principio de que el aprovechamiento económico de los recursos naturales ha de generar los recursos financieros necesarios para desarrollar la gestión ambiental, para garantizar la renovabilidad de los recursos potencialmente renovables y para que se puedan desarrollar sustitutos de aquellos que no lo son.

Como un desarrollo de estos principios, acogiendo las propuestas presentadas en los proyectos N°s 1 y 62, la Comisión recomienda incluir un inciso según el cual se haga obligatorio que el Estado perciba regalías sobre la explotación de cualquier recurso natural no renovable en la forma que señale la ley. Es un principio universal que la explotación de cualquier recurso que se agota debe compensar a su titular, en este caso al Estado en representación de toda la comunidad. En Colombia, hasta el momento; la ley ha fijado regalías exclusivamente sobre la explotación de hidrocarburos, de carbón, de oro y metales preciosos y de níquel, y la comunidad no percibe ninguna compensación por la utilización privada del resto de minerales y recursos naturales no renovables.

El artículo omite cualquier referencia a la distribución de estas regalías, por cuanto este tema se trata en la ponencia sobre Hacienda Pública.

3. Ecosistemas compartidos

Acogiendo propuestas presentadas en los proyectos N° s 119 y 128, y la propuesta del Instituto de Estudios Ambientales Mayda, así como la denominada Propuesta Ambiental, la Comisión recomienda la inclusión del artículo mediante el cual “sin perjuicio de su soberanía, Colombia coo-



perará con las naciones vecinas en la preservación de los ecosistemas que comparte con ellas”.

Este artículo sienta las pautas que deben guiar la acción internacional del gobierno colombiano en estas materias.

4. Prohibiciones

El artículo propuesto establece dos prohibiciones vinculadas con el tema ambiental, acogiendo las propuestas presentadas en los proyectos N°s. 119, 128 y por el Instituto de Estudios Ambientales.

La primera se refiere a la producción, importación y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, y a la introducción al país de residuos nucleares, como una garantía fundamental para la preservación del medio ambiente y de la calidad de vida, así como para consagrar la vocación de paz del Estado colombiano.

De manera análoga, se prohíbe que se exporten los recursos genéticos si con ellos se atenta contra el interés nacional y la conservación del patrimonio natural. Es bien sabido que a nivel internacional se ha venido adquiriendo conciencia del inmenso valor económico que tienen los recursos genéticos y que existe la intención de algunos países industrializados de apropiarse de estos recursos sin contraprestación económica para con los países que detentan esta forma particular de riqueza. Como quiera que Colombia es uno de los países más ricos en recursos genéticos, la Comisión considera de importancia incluir esta prohibición en la Carta Constitucional para salvaguardar el interés nacional y la conservación del patrimonio natural colombiano.

5. Espacio público

La Comisión acogió la propuesta de algunos de los proyectos presentados a consideración de la Asamblea Constituyente, a fin de mantener la integridad y calidad del espacio público, de elevar a canon constitucional el principio de su prevalencia sobre el interés particular y el deber del Es-



tado, las personas y la colectividad de enriquecerlo, mantenerlo, de impedir su deterioro y reparar su integridad y calidad, cuando se daña.

Una norma similar fue introducida en nuestra legislación con la ley de Reforma Urbana. El concepto de espacio público, definido en su artículo 5°, hace relación no sólo a los bienes de uso público, sino a aquellos bienes de propiedad privada que trascienden lo individual y son necesarios para la vida urbana. Los antejardines, las zonas de protección ambiental, los escenarios privados a los cuales accede el público, como los teatros, caen bajo este concepto que permite un manejo urbano en el que el elemento público y colectivo prevalece sobre lo particular.

Dada su enorme importancia para la calidad de la vida, en especial en los centros urbanos, se ha considerado fundamental elevarla a rango constitucional.

Se incorpora en conjunto con las normas sobre medio ambiente, atendiendo a la recomendación del proyecto N° 119 y de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, que lo consideran parte integrante del medio ambiente, y del proyecto N° 62 que sugiere incorporarlo como uno de los principales derechos colectivos. Con el fin de valorar su importancia, se establece en un artículo separado.

IV. La introducción de la dimensión ambiental en otros apartes de la Constitución Nacional

1. Función Social de la Propiedad

Como se indica en la ponencia sobre derechos de propiedad, elaborada por la Subcomisión Primera de la Comisión Quinta, varios proyectos, en particular los N°s 67, 125 y 128, y algunas de las propuestas presentadas a consideración de la Asamblea, sugieren incorporar la dimensión ambiental, o bien como parte de la función social de la propiedad, o bien como una función distinta de ésta. Como se explica en aquella ponencia, la subcomisión recomienda que se haga explícito en la norma constitu-



cional que la dimensión ambiental forma parte de la función social de la propiedad.

2. Inembargabilidad e inalienabilidad de bienes de especial interés ambiental.

Diversos proyectos y propuestas presentados a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente sugieren señalar de manera expresa que los parques naturales y otros bienes de interés ecológico son “inembargables, inalienables e imprescriptibles”. En la ponencia de la Subcomisión Primera de la Comisión Quinta sobre derechos de propiedad, se ha sugerido acoger esta propuesta.

3. Libertad económica y competencia.

Varios proyectos, como los N°s 59 y 64, sugieren que consideraciones ambientales pueden constituir una de las razones de interés social para limitar los alcances de la libertad económica. Por esta razón, el artículo sobre “libertad económica y competencia”, recomendado en la ponencia de la Subcomisión Primera de la Comisión Quinta sobre régimen económico, propone consagrar este principio.

4. Intervención del Estado en la economía.

Varios proyectos y propuestas presentados a consideración de la Asamblea sugieren introducir el objetivo de preservar un medio ambiente sano como uno de los principales fines de la intervención del Estado en la economía. La ponencia de la Subcomisión Primera de la Comisión Quinta sobre régimen económico acoge esta recomendación.

5. Planeación económica y social.

Varios de los proyectos y propuestas sugieren que las normas sobre planeación económica hagan expreso que los planes, tanto nacionales como regionales y locales deben contener un componente de planeación de la gestión ambiental y del aprovechamiento de los recursos naturales.



Este tema se contempla en la ponencia de la Subcomisión Segunda de la Comisión Quinta sobre la materia.

6. Competencias.

Algunos de los proyectos y propuestas recomiendan hacer explícitas algunas competencias en materia de gestión ambiental. En particular, recomiendan que esta función se asigne de manera especial a los municipios, sin perjuicio de que concurran a ella los departamentos, las regiones y la nación y que, para determinados fines, se permita incluso del establecimiento de entidades con jurisdicción diferente a las del ordenamiento territorial, como sería el caso de las corporaciones de desarrollo encargadas del ordenamiento de las cuencas hidrográficas.

El proyecto N° 45 señala que “Las políticas y orientaciones fundamentales para la administración de los recursos naturales renovables y la posición 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 de orden nacional”. Los ponentes comparten este criterio y así lo recomiendan a la Comisión Segunda.

7. Gestión ambiental en tierras de resguardo o territorios étnicos.

Algunos de los proyectos sugieren que el Estado debe concertar la gestión ambiental con las comunidades indígenas, en la jurisdicción de tierras de resguardo o de territorios étnicos. Las decisiones de esta naturaleza dependerán del alcance que se quiera dar a la autonomía de las comunidades indígenas en el manejo de los asuntos públicos en áreas de resguardo y territorios étnicos. Por esa razón, los ponentes se abstienen de plantear una recomendación sobre el particular.

8. Responsabilidad

La mayoría de los proyectos que se refieren al tema ambiental, en particular los N°s. 2, 7, 9, 62, 101, 103 y 128, proponen establecer una res-



ponsabilidad especial para quien daña el medio ambiente. Esta propuesta fue acogida por la Comisión Quinta, de manera más general, en el articulado que se refiere a infracciones contra los derechos colectivos.

9. Acciones Populares

Varios de los proyectos presentados a consideración de la Asamblea, y en particular los N°s 2, 62 y 103, proponen consagrar el derecho a ejercer acciones populares o acciones públicas en defensa del medio ambiente y demás derechos colectivos. Esta propuesta fue acogida por la Comisión Quinta en el articulado aprobado sobre derechos colectivos.

10. Cuentas Nacionales

Varios proyectos y propuestas sugieren establecer por constitución la obligación de que la contabilidad nacional incorpore el criterio de enriquecimiento o agotamiento de los recursos naturales. La ponencia de la Subcomisión Segunda de la Comisión Quinta recoge este tema.

V. Otras Propuestas

1. Reservas estatales.

Algunos proyectos proponen consagrar de manera expresa la facultad del Estado de hacer reservas especiales en áreas específicas del territorio para preservación ambiental. La Comisión considera que las normas generales sobre medio ambiente y propiedad consagran de manera implícita esta facultad.

2. Investigación ambiental

Algunos proyectos y propuestas sugieren consagrar normas constitucionales específicas sobre el tema de la investigación ambiental o sobre algunos aspectos particulares del tema, como el de recursos marítimos.

La norma sobre apoyo del Estado a la creación y difusión de la ciencia y tecnología, propuesta en la ponencia sobre Cultura, Educación y Ciencia



y Tecnología, cubriría a la investigación ambiental y por ello no se considera necesaria una norma de carácter específico a este respecto. Otros temas específicos presentados en algunos proyectos deben ser una materia de la ley y del reglamento.

3. Estudios de impacto ambiental

Varios de los proyectos proponen elevar a norma constitucional la disposición legal vigente, que hace parte del Código de Recursos Naturales, sobre la obligación de efectuar estudios de impacto ambiental. La Comisión considera que este tema es materia de ley.

4. Entidades administradoras de los recursos naturales y el ambiente

Algunos proyectos y propuestas presentados a consideración de la Asamblea, recomiendan normas que se refieren a la creación o a la jerarquía de entidades vinculadas con la administración de los recursos naturales y del ambiente. La Comisión considera que este es otro tema que corresponde a la ley y no a la Carta Constitucional.

5. Presupuesto

En forma similar, varios de los proyectos y propuestas sugieren establecer una norma que obligue al Estado a destinar un presupuesto suficiente para el cumplimiento de los programas de gestión ambiental. La Comisión considera que esta es una materia de la ley de planes de desarrollo y no de la Carta Constitucional.

6. Condiciones de explotación

Finalmente, varios de los proyectos y propuestas hacen recomendaciones específicas, adicionales a las señaladas atrás, sobre la forma como se deben explotar los recursos naturales. Algunos de ellos indican que se deben ceñir a las normas internacionales y nacionales; otros proponen abolir los sistemas de concesión, etc. Se considera que estos temas son materia de ley y no de norma constitucional.



Medio Ambiente

Artículo 1°.- Medio Ambiente

El Medio Ambiente es patrimonio de los colombianos al servicio de las generaciones presentes y futuras. La ley reglamentará su manejo y protección y las formas de participación de la comunidad en las decisiones que lo afecten.

Todos los habitantes tienen derecho a gozar de un medio ambiente sano.

Es deber del Estado, la comunidad y las personas:

- a) Preservar la diversidad e integridad del medio ambiente, protegiendo de manera especial las áreas de particular importancia ecológica o cultural;
- b) Fomentar la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza y la difusión de la información ambiental.

Artículo 2 °.- Aprovechamiento de los Recursos Naturales

Es deber del Estado promover la planificación, el manejo y el aprovechamiento racional de los recursos naturales y los ecosistemas, de manera que mejore la calidad de vida de las generaciones presentes y mantenga la potencialidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras.

El aprovechamiento económico de los recursos naturales debe orientarse con prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y al desarrollo de las comunidades de los municipios y regiones en donde se ubican. Debe contribuir, también, al financiamiento de la gestión ambiental, al enriquecimiento, conservación y restauración de los recursos potencialmente renovables y al desarrollo de sustitutos de los no renovables.

Todo el que explote recursos naturales no renovables pagará regalías al Estado.



Artículo 3°.- Ecosistemas compartidos.

Sin perjuicio de su soberanía, Colombia cooperará con las naciones vecinas en la preservación de los ecosistemas que comparte con ellas.

Artículo 4 °.- Prohibiciones

Queda prohibida la fabricación, importación y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción de residuos nucleares al territorio nacional.

Los recursos genéticos no pueden ser exportados sino en condiciones que garanticen el interés nacional y la conservación del patrimonio natural.

Artículo 5 °.- Espacio Público

La protección del espacio público prevalece sobre el interés particular.

El Estado, la comunidad y las personas tienen el deber de enriquecer, mantener y restablecer la integridad y calidad del espacio público.



Informe - Ponencia

Objeción de Conciencia

El Carácter Deliberante de la Fuerza Pública; La Proscripción de Toda Forma de Propaganda Bélica

Constituyente:

Fabio Villa Rodríguez

A. Objeción de Conciencia.

B. El Carácter deliberante de la Fuerza Pública.

C. La Proscripción de toda forma de propaganda Bélica.

“Nuestra vida como estos diálogos y como todas las cosas, ha sido prefijada. También los temas a los que nos hemos acercado.

Con el correr de la conversación he advertido que el diálogo es un género literario una fortuna indirecta de escribir.

El deber de todas las cosas es ser una felicidad, si no son una felicidad son inútiles o perjudiciales.

A esta altura de mi vida siento estos diálogos como una felicidad.

Las polémicas son inútiles, estar de antemano de un lado o de otro es un error, sobre todo si se oye la conversación como una polémica, si se la ve como un juego en el cual alguien gana o alguien pierde.

El diálogo tiene que ser una investigación y poco importa que la verdad salga de uno o de boca de otro. Yo he tratado de pensar al conversar, que es indiferente que yo tenga o que tenga razón usted; lo importante es llegar a una conclusión, y de qué lado de la mesa llega eso, o de qué boca, o de qué rostro, o desde qué nombre es lo de menos”.

(Borges).



A. Sobre la Objeción de Conciencia.

En consideración a que sobre las fórmulas propuestas no hubo consenso en la Subcomisión Cuarta de la Comisión Tercera a la cual pertenezco, de acuerdo con el reglamento, sustento ante la plenaria de la Comisión mi proposición. El texto presentado reza así:

“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”.

1. Propuestas Presentadas a la Subcomisión.

“La Ley establecerá lo relativo a las obligaciones militares de los colombianos”. (Presentada por el constituyente Jaime Ortiz Hurtado).

“Servicios alternativos. En tiempos de paz todo ciudadano tendrá la opción de prestar un servicio obligatorio, militar o civil, conforme a la Ley”.

(Presentada por la Unión Patriótica).

2. Propuestas presentadas a la Asamblea por otros delegatarios.

a. Jaime Ortiz Hurtado:

“Se reconoce el derecho a la objeción de conciencia, basado en convicciones religiosas o humanitarias como causa para eximir del servicio militar. La Ley podrá determinar además, otras causas de exención imponiendo en estos casos un servicio civil sustitutivo, que respete los motivos invocados por el objetor”.

b. Antonio Galán Sarmiento:

“La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar, organizará y reglamentará un servicio social obligatorio, dirigido a la acción comunal, como alternativa al servicio militar obligatorio”.



c. Partido Social Conservador:

“Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la independencia nacional y el orden constitucional. La Ley determinará las condiciones bajo las cuales deben ser prestados el servicio militar y los servicios alternativos de éste”.

d. Arturo Mejía Borda:

“Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la independencia nacional y las instituciones patrias, la Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar, o que autoriza la prestación de un servicio civil alternativo por la objeción de conciencia”.

e. Fernando Carrillo Flórez:

“La Ley regulará y garantizará la objeción de conciencia, así como las demás causas que eximen del servicio militar obligatorio, para lo cual establecerá un servicio social sustitutorio”.

f. José Matías Ortiz Sarmiento:

“Se reconoce la objeción de conciencia, la Ley reglamentará su ejercicio”.

g. Iván Marulanda Gómez:

“La prestación del servicio militar o del servicio civil es un derecho y una obligación. Cuando haya lugar a la objeción de conciencia que la Ley contemple, puede imponerse como sustitutivo el servicio social”.

h. Diego Uribe Vargas:

“La objeción de conciencia será cuidadosamente regulada por el legislador”.

i. Organización Nacional Indígena:



“El servicio militar es voluntario, salvo en caso de agresión exterior”.

3. Antecedentes de la objeción de conciencia en Colombia:

a. Proyecto del gobierno del presidente Barco, presentado al Congreso el 2 de agosto de 1988:

“La objeción de conciencia es garantizada”. (Artículo 13).

b. En 1988 en el artículo 20 del Proyecto de Ley N° 23, se propuso actualizar la Ley I de 1945 reconociendo la objeción de conciencia por motivos religiosos.

4. La objeción de conciencia en el mundo:

a. Países en donde no existe el servicio militar obligatorio:

Australia, Bahamas, Camerún, Canadá, Congo, Costa Rica, Chad, Emiratos Árabes, Estados Unidos de América, Etiopía. Gambia, Granada, India, Irlanda, Japón, Kenya, Líbano, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, Reino Unido, República Centro-Africana, República Dominicana, Santa Sede, Suriname, Trinidad y Tobago, Uganda, Zambia y otros 30 países más que tengamos conocimiento.

b. Países que reconocen la Objeción de Conciencia:

República Federal Alemana, Austria (la reconoce aun en tiempo de guerra), Bélgica (aun en tiempo de guerra). Bolivia (reconocimiento parcial), Brasil, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia (la reconoce en tiempos de paz y de guerra), Grecia. Guyana, Israel (reconocimiento parcial), Italia, México (parcial), Noruega (la reconoce a los pacifistas), Portugal, Reino Unido. República Democrática Alemana. Suecia, Uruguay, Zambia, Austria (la ha aceptado en 3.188 casos). Bélgica (ha reconocido el 70% de las solicitudes). Bulgaria (la ha reconocido a tolstoyanos, adventistas y anarquistas), España, Argentina (no tiene regulación legal pero hay antecedentes de su aceptación), Aus-



tria (existe el servicio sustitutorio), Bélgica (servicio sustitutorio), (en la República Federal Alemana se ha presentado de hecho).

Creo importante reseñar que en Francia se permite rehusar al uso de armas por razones religiosas o filosóficas (Ley 71-424171). Este derecho es reconocido en tiempo de guerra, en tal caso el objetor debe hacer saber su posición dentro de un mes siguiente de haber sido llamado al servicio militar. Un comité judicial, compuesto de tres oficiales militares, tres civiles y un magistrado, determinará si la categoría de objetor será otorgada.

5. Posición de la ONU:

Con el voto favorable de Colombia, el martes 10 de marzo de 1987 la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución E/CN 411987/L74, reconocedora de la objeción de conciencia, patrocinada por Austria, Italia, Costa Rica, Francia, Holanda, España y el Reino Unido, países que sustentaron su apoyo en defensa de los artículos 3 y 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, normas que proclaman el derecho a la vida, libertad y seguridad personal, el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Se precisa tener en cuenta para este análisis que la Ley 74 de 1968 convirtió dicha declaración en Ley de la República.

La citada resolución recomendó a los Estados con un sistema de servicio militar obligatorio a que consideren la introducción de varias formas de servicio alternativo para objetores de conciencia que sean compatibles con sus razones por las cuales objetan y que se abstengan de someter a tales personas a penas carcelarias.

6. Posición de la Iglesia Católica:

La iglesia en su Concilio Vaticano II se expresó así: “Parece razonable que las leyes tengan en cuenta, con sentido humano, el caso de los que se niegan a tomar las armas por motivos de conciencia, y aceptan, al mismo tiempo servir en otra forma a la comunidad”.



7. Sobre el Servicio Militar Alternativo:

Tenemos plena responsabilidad sobre la conveniencia de la propuesta, ella se inspira en principios religiosos, filosóficos, humanitarios, étnicos, sociales y políticos, pero también entendemos que la objeción de conciencia no debe legitimar la contumacia a la solidaridad social, por tal motivo creemos que la Ley Orgánica debe precisar el carácter del servicio, el cual debe comprender: El fomento y protección de los derechos humanos, una cultura de la paz, el mejoramiento de condiciones de vida y el desarrollo económico, social y cultural de los colombianos.

a. Reglas a tener en cuenta:

1. Ser un servicio dirigido y organizado por estamentos civiles en beneficio de la comunidad.
2. Organizado de tal manera que se respete la dignidad de la persona, obteniendo del objetor un trabajo útil en beneficio de la paz.
3. Este servicio será prestado por un tiempo igual al servicio militar.
4. Debe propender al respeto de los valores ecológicos, conservación de los recursos naturales y recuperación del medio ambiente.
5. Organizado de tal manera que los objetores puedan participar en su autogobierno.
6. Brindar conocimientos y pedagogías que contribuyan a la convivencia pacífica, mejoramiento del ecosistema, participación comunitaria y al desarrollo del país.
7. Podrá ser prestado en instituciones gubernamentales o no gubernamentales, que estén dedicadas al fomento de la paz, los derechos humanos, el desarrollo cultural, comunitario y social del país y el mundo.

b. Tipos de servicios:



Podrá ser prestado este servicio en instituciones que atiendan algunos de estos frentes:

1. Salud.
2. Educación.
3. Ecología.
4. Agricultura.
5. Catástrofes.
6. Justicia.
7. Promoción comunitaria.
8. Obras Públicas.
9. Servicios sociales.

c. Organización y funcionamiento:

Este servicio estará coordinado y controlado por el Consejo Nacional del Servicio Civil Alternativo al cual estarían adscritos:

1. Instituciones gubernamentales: Ministerio de Educación, Salud, Agricultura, Justicia, Minas y Energía, Obras Públicas y Comunicación.
2. Instituciones descentralizadas: Inderena, Himat, CAR, Incora, ICA, Coldeportes, Intra, Colcultura, Colciencias.
3. Consejerías como: Derechos Humanos, Paz, Cat, Strofes, Juventud.
4. Organizaciones no gubernamentales: -Religiosas, Centros de Investigación, Centros de Promoción en el Desarrollo Comunitario de Derechos Humanos y de la Paz y de Conservación del Medio Ambiente.
8. Validez de una Propuesta Constitucional.

En reciente evento desarrollado en este proceso constituyente el profesor Mario Madrid Malo, director del Instituto Miguel Antonio Caro de la ESAP, presentó una propuesta sobre la objeción de conciencia la cual fundamentó así:



1. Toda persona tiene ciertos derechos inherentes a la dignidad de su condición humana. Estos derechos son anteriores y preexistentes a cualquier ordenamiento positivo, de modo que la Constitución y las Leyes no hacen más que reconocer, respetar y proteger un conjunto de bienes jurídicos que cada hombre porta como sujeto de derechos innatos. Todo derecho humano existe y es exigible aunque el constituyente y el legislador lo hayan pasado por alto.

El origen de los derechos humanos no se halla en el status social de la persona, sino en el mero hecho de ser individuo de la especie humana. Por ello todo hombre es su titular, con independencia de cualquier condición o mérito individual.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia, de pensamiento y de religión. Esta libertad consiste, esencialmente, en que nadie puede ser obligado a obrar contra los juicios de su razón práctica, contra sus convicciones o contra sus creencias, ni impedido de actuar conforme a ellos.

El derecho a la inmunidad de coacción en materia de conciencia, de pensamiento y de religión no tiene límites distintos a los que imponen los derechos de los demás hombres y las exigencias del justo orden público. Por lo tanto, ese derecho debe reconocerse por el Estado aun a quienes a juicio de sus conciudadanos están equivocados, mientras no incurran en conductas cuya realización lesione o ponga en peligro, sin justa causa, bienes jurídicamente protegidos.

3. Toda persona tiene derecho a la objeción de conciencia, esto es, a rehusar el cumplimiento de un deber jurídico cuando éste se concreta en la ejecución de un acto personal que pugna con los más íntimos y profundos convencimientos del obligado.

El derecho a la objeción de conciencia puede ejercerse mientras la negativa del rehusarte no cause al tercero daños de naturaleza esencial e irreversible.



4. A partir de la reforma de 1936, la Constitución Política de Colombia reconoce implícitamente el derecho a la objeción de conciencia. El artículo 53 del texto constitucional vigente dispone: “Nadie (...) será compelido a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a su conciencia”.

Esta garantía constitucional ha sido desarrollada por lo menos en dos casos:

a. La Ley 22 Bis de 1936 prevé que al adoptar la nacionalidad colombiana sean eximidos del juramento de fidelidad a la República aquellos solicitantes cuya religión les prohíba juramentarse.

b. Al interpretar el artículo 12 del Concordato, en el acta de canje de los instrumentos de ratificación del mismo se ha advertido que los padres o tutores católicos tienen derecho a solicitar que sus hijos o pupilos sean dispensados de recibir la educación religiosa incluida en los planes oficiales de educación.

5. Toda persona tiene también derecho a objetar en conciencia la prestación del servicio militar aun en tiempo de guerra. El deber cívico de tomar las armas es de naturaleza dispensable, como lo reconoce el artículo 165 de nuestra Constitución al disponer: “La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar”.

Todo objetor de conciencia al servicio militar debe ser obligado a la prestación de un servicio civil de carácter sustitutivo, tal como hoy se hace en Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Guyana, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, Suecia, Suriname y Zambia.

6. El reconocimiento constitucional expreso del derecho a la objeción de conciencia estaba contemplado en el aparte trece del artículo noveno del proyecto de acto legislativo número once de 1988, cuya exposición de motivos firmó el entonces ministro de Gobierno, doctor César Gaviria



Trujillo, publicado en los “Anales” del 29 de julio de dicho año. Allí se dijo: “La objeción de conciencia es garantizada”.

7. El 10 de marzo de 1987 Colombia votó afirmativamente la resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en la cual se hace a los estados un llamamiento para que reconozcan la objeción de conciencia al servicio militar como un ejercicio legítimo de las libertades de conciencia, pensamiento y religión consagradas en la declaración universal de derechos humanos y en el pacto internacional de derechos civiles y políticos.

8. Aunque el derecho a la objeción de conciencia ya está reconocido tácitamente en nuestra carta política, consideramos conveniente que al reformar nuestra Constitución se incluyan en su texto dos nuevas cláusulas:

- Una que garantice el derecho a la objeción de conciencia como desarrollo y complemento de las libertades públicas de conciencia, de pensamiento y de religión.

- Otra que prevea la adopción legal de un estatuto en el cual se regule concretamente la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio y la prestación de los objetores de un servicio civil sustitutorio.

9. Por consiguiente, se propone:

a. Que en el título de la Constitución sobre el reconocimiento de los derechos humanos figure un artículo con la siguiente redacción:

“Se garantiza el derecho a la objeción de conciencia. La ley reglamentará su ejercicio”.

b. Que en el título de la Constitución sobre la fuerza pública se incluya otro artículo con la siguiente redacción:

“El legislador establecerá un servicio civil de carácter sustitutivo para los objetores de conciencia a la prestación del servicio militar. Este servicio tendrá una duración idéntica a la de la conscripción en tiempo de paz”.

B. Sobre el carácter deliberante de la Fuerza Pública.



La fórmula original del suscrito reza así: “La fuerza pública será deliberante, con ocasión de las condiciones de prestación del servicio, con arreglo á la Ley. Sus miembros podrán, siempre ejercer el derecho del sufragio”.

La posición respecto a esta iniciativa puede ser objeto de una variable teniendo en cuenta el contenido de la discusión que ella origina. Variable que sigue consultando la necesidad de dignificar la actividad de los funcionarios de la fuerza pública, no puede considerárseles ciudadanos de segunda categoría, motivo por el cual estimamos que su capacidad organizativa y petitoria debe conservarse y desarrollarse siempre y cuando esté en beneficio de sus funciones, la institución y el mandato constitucional ordenador del Estado de Derecho. Como consecuencia de estas apreciaciones la fórmula sustitutiva que podría tenerse en cuenta sería la siguiente:

“La fuerza pública no es deliberante en asuntos partidistas, ni podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima; ni dirigir peticiones sino en asuntos que se relacionen con el buen servicio y las condiciones para sus prestaciones y la moral, con arreglo a la Ley”.

Para el mejor desarrollo interpretativo y la eficacia de esta disposición, es necesario que se inserten también como normas constitucionales dos propuestas del constituyente Vázquez Carrizosa que son del siguiente tenor:

“Que los miembros de la fuerza pública no podrán desempeñar cargos de responsabilidad política en tiempos de paz”.

“El tipo de educación e instrucción que requiere la fuerza pública deberá estar de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

C. La proscripción de toda forma de propaganda bélica.

La opinión viene padeciendo día a día los efectos de una programación apologista de la violencia, privilegiada, pretensiones consumistas hemos



entronizado fenómeno contraculturales con efectos insostenible, en la sociedad civil, tal es el caso del sicariato juvenil.

Desde el punto de vista geopolítico se impone una disminución de las consecuencias del conflicto Este-Oeste, siendo necesario armonizar la nueva normatividad con una época de tranquilidad y paz ciudadana tanto entre los habitantes de cada país como entre los estados y pueblos del mundo.

La argumentación jurídica se encuentra en el numeral quinto del artículo 13 de la Ley 16 de 1972, aprobatoria de la Convención Americana sobre los Derechos Económicos, Civiles, Sociales, Culturales y Políticos de los Pueblos, disposición que prescribe:

“Estará prohibida por la Ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitaciones a la violencia, o a cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.

De los honorables delegatarios.

Fabio Villa Rodríguez,

Comisión III, subcomisión IV.

Anexo: Lista de países o territorios de acuerdo con la reglamentación del servicio militar sustitutorio.

Informe -Ponencia

La Extradición de Nacionales

Ponente:

Diego Uribe Vargas

Al estudio de la Asamblea Nacional Constituyente han llegado numerosos proyectos concernientes a la extradición de colombianos. Con variables idiomáticas y modalidades propias, cada uno aboca en el tema de si es conveniente para el país renunciar al derecho de la jurisdicción, cediéndolo a otros países, o si por el contrario, es oportuno utilizar el cambio de la estructura constitucional, para definir una política que ponga punto final a la larga y trajinada controversia acerca de la extradición de nacionales.

El largo y reiterado debate de los últimos años haría suponer que aflorarían una vez más, criterios disímiles y opiniones contradictorias. Por el contrario, la lectura de las ponencias y el texto de los artículos presentados, demuestran la coincidencia al respecto de personas pertenecientes a distintos grupos políticos e inspiradas por criterios filosóficos de diversa urdimbre. Basta leer el contenido de las ponencias presentadas por Alfredo Vásquez Carrizosa y Aída Abella de la Unión Patriótica, de Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño del Partido Conservador, de Julio Salgado Vásquez del Partido Liberal, de Armando Holguín del Partido Liberal, de Fabio Villa de la Alianza Democrática M-19, de José María Velasco Guerrero de la Alianza Democrática M-19, para comprobarla.

En algunas ponencias, como la del ilustre delegatario Julio Salgado Vásquez, además de la prohibición de extraditar a nacionales, se incluye la repatriación de colombianos extraditados.

En la historia de nuestro país se han celebrado numerosos tratados de extradición, tanto de carácter bilateral como multilateral: con la República Argentina, suscrito el 28 de agosto de 1922, aprobado por la ley 46



de 1926, cuyo canje de notas aún no se ha efectuado. Con Bélgica cuyo canje de ratificaciones se efectuó el 22 de abril de 1914, Convención adicional al tratado de extradición anterior, canjeadas las ratificaciones del 30 de julio de 1937, segunda Convención adicional cuyo canje de ratificaciones se efectuó el 22 de abril de 1938. Entre Brasil y Colombia los instrumentos de ratificación se efectuaron el 2 de septiembre de 1940. Tratado de extradición entre Costa Rica y Colombia canjeado el 13 de mayo de 1931. Tratado de extradición entre Cuba y Colombia cuyas ratificaciones fueron canjeadas el 15 de octubre de 1936.

Tratado de extradición entre Colombia y Chile cuyas ratificaciones fueron canjeadas el 4 de agosto de 1928. Convención de extradición entre Colombia y el Salvador cuyo canje no se ha efectuado. Convenio de extradición entre España y Colombia cuyo canje de ratificación se efectuó el 17 de julio de 1893- Convención para la reciproca extradición de reos entre la República de la Nueva Granada y la República Francesa cuyas ratificaciones fueron canjeadas el 12 de mayo de 1852- Convención para la recíproca extradición de reos entre Colombia y la Gran Bretaña cuyo canje de ratificaciones se efectuó el 5 de noviembre de 1930. Tratado de extradición entre Guatemala y Colombia, cuyo canje de ratificaciones no se ha efectuado- Tratado de extradición entre México y Colombia cuyo canje de ratificaciones fue el 1° de julio de 1937- Tratado de extradición entre Nicaragua y Colombia, canjeadas las ratificaciones el 15 de julio de 1932- Tratado de extradición entre Panamá y Colombia, cuyas ratificaciones fueron canjeadas el 24 de noviembre de 1928.

Dentro de los acuerdos multilaterales de que ha sido parte Colombia, se deben citar los siguientes: Acuerdo Bolivariano sobre extradición cuyos instrumentos de ratificación fueron depositados el 22 de Julio de 1914- Convento con Bolivia para la Interpretación del artículo noveno sobre extradición, septiembre de 1928. Convento con el Ecuador para la interpretación del artículo noveno del acuerdo de tratado de extradición, noviembre 15 de 1933. Convención Interamericana de Extradición, cuyo Instrumento de ratificación se depositó el 22 de julio de 1936-



En la totalidad de los tratados citados, se excluye la posibilidad de extraditar a colombianos, lo cual aparece por única vez en el tratado suscrito entre Colombia y los Estados Unidos, el 14 de septiembre de 1979. En él se dijo:

Artículo 8°. Extradición de Nacionales

1- “Ninguna de las partes contratantes estará obligada a entregar a sus propios nacionales, pero el Poder Ejecutivo del Estado requerido podrá entregarlos si lo considera conveniente. Sin embargo, se concederá la extradición de nacionales, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado, en los siguientes casos:

a) Cuando el delito comprenda actos que se hayan realizado en el territorio de ambos Estados con la intención de que sea consumado en el Estado requirente.

b) Cuando la persona cuya extradición se solicita haya sido condenada en el Estado requirente por el delito por el cual se solicita la extradición.

2) Si la extradición no se concede de conformidad con el párrafo 1 de este artículo, el Estado requerido someterá el caso a sus autoridades judiciales competentes con el objeto de iniciar la investigación o para adelantar el respectivo proceso, siempre que el Estado requerido tenga jurisdicción sobre el delito”.

La Honorable Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable la ley 27 de 1980, por medio de la cual se aprobó el tratado de extradición entre Colombia y Estados Unidos. La sala plena estimó que la ley contenía un vicio de forma por haber sido sancionada por el Ministro Delegatario, y no por el Presidente de la República de ese entonces, como ordena la Constitución Nacional, cuando se trata de leyes aprobatorias de tratados públicos.

En orden a subsanar tal irregularidad, el Presidente de la República sancionó la ley 68 de 1986 cuyo texto es igual al de la ley 27 de 1980. Esta ley, que pretendía subsanar los vicios de forma anotados por la Corte, fue



también declarada inexecutable por sentencia N° 63 del 25 de junio de 1987, emanada de la Corte Suprema de Justicia. Ello dejó sin validez jurídica el Tratado de la referencia.

Durante la breve vigencia del tratado de extradición con los Estados Unidos pudieron observarse las dificultades para su aplicación, así como la falta de amplias garantías procesales a las personas reclamadas.

La imposibilidad de aplicar el tratado, ocurrida después del fallo de la Corte, más lo dicho anteriormente, llevó al Presidente Belisario Betancur a nombrar una comisión negociadora para redactar un nuevo texto, la cual desarrolló sus labores sin haber logrado alcanzar el objetivo propuesto.

Durante el Gobierno del doctor Virgilio Barco, y utilizando el Artículo 121 de la Constitución Nacional, se dictó un decreto ley autorizando la extradición de nacionales reclamados por el Gobierno de los Estados Unidos, y sin que mediara ninguna garantía procesal para los reclamados frente a la jurisdicción nacional. El carácter eminentemente transitorio de dicha norma, no sólo hace difícil su prolongación en el tiempo, sino que ha merecido severas críticas de los colegios de abogados, de centros académicos de reconocido prestigio y de comités de Derechos Humanos.

La extradición por vía administrativa sin recursos para los procesados en su país de origen, deja sin vigencia elementales normas de garantía que se reconocen universalmente.

La experiencia que ha tenido el país respecto de la extradición de nacionales, ha sido desfavorable, en razón al desconocimiento de garantías procesales mínimas y del desconocimiento del principio de reciprocidad, que tiene sobre la materia valor incontrovertible.

El fenómeno de politización en los criterios que rigen la extradición, no sólo ha debilitado el régimen de garantías procesales, sino arriesgado la vigencia de principios universales de respeto a los Derechos Humanos y a las libertades.



Mirada la situación desde el ángulo jurídico, en la actualidad los extraditados carecen de todo recurso y quedan desprotegidos frente a la ley extranjera que pretende su castigo inexorable.

En los últimos meses el Gobierno del Presidente Cesar Gaviria (decreto 3030/90), ofreció suspender las extradiciones para aquellas personas que confesaran sus delitos y se entregaran a la autoridad, reconociendo el imperio de nuestra ley penal. Este tratamiento se acompasa con el criterio de que es la jurisdicción colombiana la verdaderamente adecuada para juzgar a los colombianos, y que el refuerzo de nuestro aparato jurisdiccional es el camino más adecuado para proteger la dignidad humana. Los proyectos sometidos a consideración de la Asamblea Constituyente, coinciden, como se dijo atrás, en consagrar en nuestra Constitución Política la prohibición de extraditar a los nacionales colombianos, sin excepción alguna. Esta iniciativa se respalda además de los argumentos citados en la circunstancia de que en numerosas constituciones se prohíbe expresamente. Citamos como ejemplo los siguientes:

El Salvador, inciso segundo, artículo 28, Constitución de 1983 que dice: “La extradición no podrá estipularse al respecto de nacionales en ningún caso, ni respecto de extranjeros por delitos políticos, aunque por consecuencia de estos resultare delitos comunes”.

Yugoslavia, inciso segundo, artículo 200 que dice: “Los ciudadanos de la República Socialista Federativa de Yugoslavia no podrán ser privados de la ciudadanía ni ser desterrados, ni ser objeto de extradición.”

Portugal, artículo 23, ordinal primero, carta de 1976: “No podrán ser objeto de extradición los ciudadanos portugueses del territorio nacional”.

Brasil, en la Constitución de 1946, artículo 174, numeral 33: “No será concedida la extradición al extranjero por delito político o de opinión, ni en ningún caso la del brasileño”.

Panamá, artículo 23: “En ningún tratado internacional de extradición podrá el Estado obligarse a entregar a sus propios nacionales”.



Ecuador, Constitución de 1946, artículo 188, ordinal quinto, párrafo último: “En ningún caso se concederá la extradición de un ecuatoriano”.

República Federal Alemana, Constitución de 1949, artículo 16: “Ningún alemán podrá ser entregado al extranjero”.

El distinguido delegatario Armando Holguín, observa como antecedente, el Código Penal de 1936, redactado por Carlos Lozano y Lozano, Rafael Escallón, Parmenio Cárdenas, y Carlos V. Rey, en el cual se consagró la imposibilidad absoluta de extraditar a nacionales colombianos. Tal posición ha sido ratificada en la jurisprudencia, y en la opinión de ilustres penalistas.

El propósito de la Asamblea Nacional Constituyente, que coincide con la voluntad del Gobierno, en el sentido de reforzar el aparato jurisdiccional para obtener el castigo oportuno de los delincuentes, coincide con el artículo 6° de la Convención de las Naciones Unidas ratificado en Viena para el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, en el cual los Estados se comprometen a buscar la sanción adecuada a quienes se les compruebe el tráfico ilícito de drogas, sin que la disposición del artículo 6° de dicho tratado, obligue a la extradición de nacionales.

Por las consideraciones anteriores, y teniendo en cuenta que en la actualidad no existe vínculo convencional de Colombia con ningún país relativo a la extradición de nacionales, después que la Corte Suprema de Justicia anulara el tratado de 1980 con los Estados Unidos, propongo consagrar en la Nueva Constitución la prohibición expresa de extraditar nacionales. Dicha norma debe figurar en el título correspondiente a Derechos, Deberes, Garantías y Libertades.

De los Honorables Delegatarios,
Diego Uribe Vargas
Delegatario.



Bogotá, abril 22 de 1991

Señores Miembros

Comisiones Primera y Cuarta Asamblea Nacional Constituyente Ciudad
Estimados Colegas:

En desarrollo de la Comisión que nos fue impartida por los respectivos Presidentes de las Comisiones sobre la Extradición de Colombianos, recibimos el informe elaborado al respecto por el doctor Diego Uribe Vargas, el cual acogemos en su totalidad.

En consecuencia presentamos a su consideración el siguiente artículo para que sea incluido en el título de los Derechos, Deberes, Garantías, y Libertades.

Artículo: “Se prohíbe la extradición de colombianos”.

Cordialmente,

Diego Uribe Vargas, Jose María Velasco Guerrero, Aída Yolanda Abella Esquivel, Jaime Fajardo Landaeta, Francisco Rojas Birry.