

72047

REPUBLICA DE COLOMBIA



# GACETA CONSTITUCIONAL

No. 10

Bogotá, D.E., miércoles 20 de febrero de 1991

IMPRENTA NACIONAL  
Edición de 20 páginas

## MESA DIRECTIVA

ALVARO GOMEZ HURTADO  
Presidente

ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF  
Presidente

HORACIO SERPA URIBE  
Presidente

JACOBO PEREZ ESCOBAR  
Secretario General

ALVARO LEON CAJIAO  
Relator

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE SECRETARIA GENERAL

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 11

Título: PROPUESTA DE ESTRUCTURA DEL SISTEMA ACUSATORIO.

Autor: HERNANDO LONDOÑO JIMENEZ.

### I. PRINCIPIOS BASICOS DEL SISTEMA ACUSATORIO

Los principios sobre los cuales se estructuraría el sistema, serían los siguientes:

1. Independencia de la Fiscalía General de la Nación, con respecto al ejecutivo.
2. Monopolio de las funciones de investigación y acusación, en cabeza del Fiscal General de la Nación y sus agentes.
3. Establecimiento de un procedimiento único para la investigación y juzgamiento de delitos. Sólo se exceptuaría la jurisdicción de menores y los delitos que atenten contra la disciplina militar.
4. La acusación y la defensa intervendrán en igualdad de condiciones, durante todas las etapas del proceso (investigación y juzgamiento).

efecto, una de las principales críticas que los organismos internacionales de protección de los derechos humanos ha formulado en contra de las estructuras procesales vigentes en América, es la de su dependencia del poder ejecutivo. Después de una investigación muy seria, realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se recomendó la creación de sistemas procesales *con autonomía frente al ejecutivo*, para evitar la politización de la justicia (Cfr. Zaffaroni, Raúl Eugenio. *Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina*. Informe Final. Ediciones de-Palma. Buenos Aires, 1986).

Con base en lo anterior, proponemos que el Fiscal General de la Nación *no* dependa del ejecutivo, y conserve total autonomía.

### 2. Monopolio de las funciones de investigación y acusación en el Fiscal General de la Nación

El proceso penal debe ser el reflejo de una realidad histórica determinada. Por esta razón, al momento de diseñar el esquema de investigación y juzgamiento, debemos ajustarlo a nuestras tradiciones culturales y necesidades concretas. Resulta inconcebible que pensemos nuestro esquema procesal, adaptando modelos que se han elaborado para solucionar conflictos ajenos.

Un modelo propio es lo que proponemos para Colombia, porque ni siquiera a nivel teórico existe

coincidencia entre la doctrina sobre lo que debe ser un sistema acusatorio. Si examinamos las legislaciones extranjeras, nos daremos cuenta que no existe uniformidad de criterios acerca de los rasgos esenciales del proceso acusatorio.

Partiendo de las anteriores premisas, el esquema sería el siguiente:

a) *Separación entre las funciones de acusación y juzgamiento.* Una de las características básicas del sistema acusatorio, es la de que las funciones de investigación y acusación corresponden a un órgano distinto del poder judicial, integrado por el Ministerio Público o la Fiscalía General de la Nación. Esto significa, que el juez no tiene ninguna injerencia en las etapas de investigación y acusación. La actuación del juez comienza en la etapa de juzgamiento y su labor se limita a profirir el fallo correspondiente (puede decretar pruebas) sin haber comprometido su criterio sobre aspectos de la responsabilidad penal;

b) *Amplias facultades de instrucción.* Para que este sistema funcione en Colombia, es necesario otorgarle a la Fiscalía General de la Nación amplias facultades legales, a fin de que pueda adelantar sin restricción alguna, pero dentro del marco de las garantías constitucionales, la instrucción de los procesos. Esto supone que los agentes del Fiscal General pueden librar órdenes de captura, profirir medidas de aseguramiento como la detención preventiva, precluir el proceso con

El artículo 171, numeral 1° del proyecto presentado por el Gobierno, establece que "... el Fiscal General de la Nación será nombrado por el Presidente de la República, y será de su libre remoción...".

Nos parece que la propuesta gubernamental recoge todos los vicios que actualmente tienen la mayoría de los sistemas procesales latinoamericanos. En



autoridad de cosa juzgada, ordenar embargo y secuestro de los bienes del procesado, calificar el mérito del sumario, y lo que es más importante, promover el juzgamiento ante los jueces de la República.

Si se quiere dar eficacia a la investigación y movilidad en la actuación de los fiscales instructores, la Fiscalía General de la Nación tiene que ser un organismo autónomo, independiente del poder jurisdiccional. Por esta razón, resulta inconveniente el artículo 167, literales b) y c), de la propuesta formulada por el Gobierno. La norma citada, dispone lo siguiente: "...atribuciones especiales del Fiscal: a) ...; b) Procurar la presencia de los presuntos infractores en las actuaciones procesales, promoviendo ante las autoridades judiciales las medidas de aseguramiento necesarias; c) Adoptar con el debido control judicial, las medidas cautelares para garantizar la indemnización de los perjuicios originados por el delito".

De aprobarse la disposición anteriormente citada, la Asamblea Nacional Constituyente estaría creando un mecanismo colosal para paralizar la investigación en Colombia. En efecto, se perdería toda la agilidad que se busca en la etapa de instrucción, porque el Fiscal de la Nación y sus agentes, en forma permanente tendrían que estar suspendiendo la investigación, a fin de solicitarle permiso al juez para librar una orden de captura, un auto de detención o el embargo y secuestro de bienes del imputado.

No se necesitan mayores disquisiciones jurídicas para criticar el sistema propuesto por el Gobierno, porque ya demostró su ineficacia en la práctica. En efecto, este procedimiento ha venido funcionando desde 1917 en México y en la actualidad la tendencia que existe en ese país, es la de su modificación, ante su manifiesta inoperancia. Es decir, el Gobierno colombiano quiere implantar un sistema foráneo, que ha demostrado su ineficacia frente a la realidad concreta para la cual fue creado.

Para darle agilidad a la actividad del Fiscal General de la Nación, es necesario incluirlo dentro de los funcionarios que administran justicia. Situación perfectamente posible en nuestra tradición Constitucional, porque hay organismos distintos a la Rama Jurisdiccional del poder público, que administran justicia en situaciones expresamente consagradas en la Carta. V. gr., el Congreso de la República en los juicios de responsabilidad de los altos funcionarios del Estado. La inclusión del Fiscal General dentro de los funcionarios que administran justicia, no le hace perder su carácter de órgano perteneciente a los sistemas de control. Además, se aclara un problema presentado con el Acto Legislativo número 1 de 1979, pues se decía que el Fiscal General de la Nación no podía dictar auto de detención, precluir el proceso, embargar bienes del imputado y vincular con su decisión a los jueces de la República en lo que respecta a la tramitación del juzgamiento.

### 3. Establecimiento de un procedimiento único para la investigación y juzgamiento de delitos

La inflación legislativa en materia penal, fundamentalmente a través del abuso en el ejercicio de las facultades que le confiere al Presidente de la República el actual artículo 121 de la Carta, es uno de los factores que más ha perturbado la recta administración de justicia en Colombia. Durante más de cincuenta años, el país ha presenciado con asombro cómo el ejecutivo ha manejado irresponsablemente los estados de excepción, improvisando permanentemente todo tipo de procedimientos, so pretexto de restablecer el orden público.

La inestabilidad legislativa en materias penales, ha conducido a hacer inoperante la justicia colombiana. En efecto, el ejecutivo ha pretendido resolver todos los problemas de orden público existentes en Colombia, a través del Derecho Penal. Se le ha querido convertir en el primero y único instrumento para resolver todo tipo de controversias sociales, olvidando el principio de intervención mínima, según el cual, el Derecho Penal es el último mecanismo de control social que debe ejercer el Estado en la solución de los conflictos. La potestad punitiva del Estado, sólo debe intervenir cuando han fracasado los otros sistemas de control. No obstante, nuestro régimen presidencial ha invertido la escala de valores y quiere resolver las contradicciones sociales a través del Derecho Penal.

Esta política coloca a la Administración de Justicia como única responsable de los fracasos del Estado en la solución de los conflictos. Es obvio que así suceda, pues a la opinión pública se le ha hecho creer que todo el restablecimiento del orden público queda en poder de la Rama Jurisdiccional.

Para evitar el festín jurídico en que se ha convertido el estado de sitio en Colombia, la Constitución debe crear unos esquemas básicos de lo que debe ser el sistema procesal, para evitar que el Gobierno en ejercicio de las facultades de excepción siga improvisando irresponsablemente procedimientos incoherentes y violatorios de las más mínimas garantías procesales.

Por las razones anteriores, se deben abolir todas las jurisdicciones especiales en materia penal, y concentrar toda la función de investigación y acusación en un solo órgano, denominado Fiscalía General de la Nación. Las únicas excepciones a este sistema, estarían en la justicia penal de menores y en la investigación y juzgamiento de militares. En este caso proponemos, que la justicia penal militar sólo se ocupe de los delitos relacionados con la disciplina castrense, dejando el juzgamiento de los demás delitos a la justicia ordinaria, así sean realizados con ocasión del servicio.

### 4. Garantía del derecho a la defensa, en todas y cada una de las etapas procesales

La lucha contra el terrorismo en Europa (Inglaterra, Francia, España, Italia y Alemania) y en América Latina, ha dado lugar a la creación de un fenómeno que la doctrina especializada denomina *cultura jurídica de la emergencia*. La legislación de estado de sitio ha venido transformando en la práctica las estructuras constitucionales, sin modificar las normas literales de la Carta. Los órganos de control constitucional se han convertido en instrumentos de justificación que avalan un ordenamiento claramente violatorio de la Carta. Sobre esta base, la legislación expedida con base en los regímenes de excepción, se han convertido en normas supraconstitucionales.

En Occidente, la lucha contra el terrorismo se ha apoyado fundamentalmente en el Derecho Penal y en el Derecho Procesal Penal. En este campo, los pilares básicos del enfrentamiento han girado sobre tres ángulos principales:

- a) La "administrativización" del proceso penal, abriéndole cada vez más espacio al ejecutivo en la administración de justicia;
- b) La exasperación de las penas, acabando el principio de proporcionalidad entre la gravedad del acto y la sanción correspondiente. A conductas de poca lesividad social, corresponden penas exageradas;

- c) La permanente suspensión de garantías procesales, como el derecho a la libertad provisional, a la publicidad de la prueba, a la impugnación y controversia de los actos jurídicos, etc. En síntesis, un paulatino desmedro del derecho a la defensa.

El artículo 168 del proyecto presentado por el Gobierno, se orienta en la anterior dirección. En efecto, el numeral 2º establece que "... En caso de terrorismo la ley podrá diferir el ejercicio del derecho de defensa para la etapa del juicio...". Así mismo el numeral 3º permite la suspensión de garantías fundamentales del imputado.

Resulta inconcebible que Colombia prepare una Carta Fundamental que sirva de fundamento al siglo XXI, reviviendo instituciones que enterró hace doscientos años la Revolución Francesa. En efecto, la limitación de la defensa en la etapa de instrucción, fue un procedimiento propio de la inquisición del medioevo, derrotado por la evolución democrática de Occidente. No podemos darle la bienvenida al futuro, retrocediendo al siglo XVIII para preparar el camino hacia el siglo XXI.

El Gobierno pretende elevar a rango constitucional, con carácter permanente, los principios filosóficos que han orientado la legislación de estado de sitio. Es decir, lo excepcional quiere convertirse en una razón de Estado aplicable indefinidamente. Hasta qué punto —se pregunta un especialista en legislación sobre terrorismo—, "... pueden convivir en el interior de un mismo ordenamiento jurídico dos culturas diferentes, incluso contradictorias, proyectadas en aspectos tan importantes como las garantías procesales, la construcción del principio de legalidad penal, o el concepto de derechos fundamentales...".

## II. MECANISMOS DE TRANSICIÓN, PARA LA CREACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En el derecho público moderno se habla de *inconstitucionalidad sobreviniente*, cuando los cambios a la Carta se oponen a las instituciones vigentes. Partiendo de este postulado, una vez entre a regir la reforma, automáticamente quedarán sin piso muchas figuras legales. Por esta razón, la Asamblea Nacional Constituyente, a través de un párrafo transitorio debe buscar el mecanismo que permita la transición hacia el nuevo sistema, sin crear mayores obstáculos en la recta administración de justicia.

Sobre el particular, podrían ensayarse los siguientes instrumentos jurídicos:

1. Con la creación de la Fiscalía General de la Nación, es lógico concluir que la Procuraduría, a través de sus fiscales, no puede seguir cumpliendo las funciones que actualmente ejerce en el proceso penal. Funciones que se limitan a la labor de conceptualizar, sin que sus opiniones tengan fuerza vinculante ante los jueces de la República.

Para evitar la intervención simultánea de funcionarios que pertenecen a la misma institución (entendida la Procuraduría y la Fiscalía como órganos de control), hay que incorporar a la Fiscalía General de la Nación, todos los fiscales que actúan ante los jueces del Circuito, Superiores, Tribunales y Corte Suprema de Justicia. Si ingresan al proceso penal cumpliendo funciones de investigación y acusación, la justicia colombiana aumentaría considerablemente el número de funcionarios dedicados a la instrucción criminal, con el consiguiente beneficio que esto implicaría



en la eficacia de la administración de justicia. También deben incorporarse a la Fiscalía General de la Nación, los actuales jueces de Instrucción Criminal y algunos funcionarios de las personerías delegadas en las grandes capitales.

2. La incorporación de los anteriores funcionarios, lo mismo que de las personas que laboran actualmente en la Dirección Nacional de Instrucción Criminal, en las Direcciones Seccionales, en Policía Judicial y en Medicina Legal, debe hacerse a través de un párrafo transitorio.
3. Debe elegirse inmediatamente el Fiscal General de la Nación, para que empiece a estructurar el sistema acusatorio.

### III. PROYECTO DE ARTICULADO

#### ARTICULO. Funcionarios que administran justicia

La justicia es un servicio público a cargo de la Nación, que se administra en forma permanente por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Fiscalía General de la Nación y sus agentes, el Tribunal Constitucional, el Consejo Superior de la Administración de Justicia, los Tribunales Superiores, los Tribunales Administrativos y demás tribunales, juzgados y fiscales establecidos por la autoridad competente.

El Congreso ejerce determinadas funciones judiciales.

#### ARTICULO. Funciones del Fiscal General de la Nación

De oficio o mediante denuncia o querrela, corresponde al Fiscal General de la Nación y a sus agentes, la persecución de todos los delitos tipificados en el ordenamiento jurídico, y la acusación de los infractores ante los jueces encargados de su juzgamiento. Sólo se podrán establecer excepciones frente a la jurisdicción de menores y a la investigación y juzgamiento de miembros de las Fuerzas Armadas, por delitos relacionados estrictamente con la disciplina militar.

Para el cumplimiento de sus obligaciones, la Fiscalía General de la Nación tendrá las siguientes facultades:

1. Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento necesarias, incluso la captura y la detención preventiva.
2. Proferir medidas para garantizar el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados con el delito.
3. Instruir, calificar y precluir las investigaciones realizadas.
4. Dirigir todos los organismos existentes en el país que tengan funciones de Policía Judicial.
5. Señalar los casos en los cuales otros organismos, civiles o militares, que no pertenezcan a la Fiscalía General de la Nación, podrán asumir transitoriamente, bajo su dirección y responsabilidad funciones de policía judicial.
6. Todas las demás que establezca la ley.

El Fiscal y sus agentes tendrán competencia en todo el territorio nacional.

**PARAGRAFO TRANSITORIO.** Aprobada la presente reforma constitucional, dentro de los noventa días siguientes se designará al Fiscal General de la Nación, con la finalidad de organizar la estructura de este organismo, el cual empezará a cumplir sus funciones, a más tardar el día treinta y uno (31) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

Para armonizar la legislación existente con las nuevas instituciones creadas en la presente Carta Constitucional, se faculta por el término de dos años al Fiscal General de la Nación y al Consejo Superior de la Administración de Justicia, para que conjuntamente, mediante resoluciones con fuerza de ley, ejerzan las siguientes funciones:

1. Crear, suprimir, fusionar o trasladar cargos en la Procuraduría General de la Nación, en la Fiscalía General de la Nación, en el Ministerio de Justicia, en el Consejo Superior de la Administración de Justicia y en la Rama Jurisdiccional; determinar el territorio de los distritos y circuitos; estructurar la organización administrativa de la Fiscalía General de la Nación, de la Procuraduría General de la Nación, del Consejo Superior de la Administración de Justicia y de la Rama Jurisdiccional; fijar las competencias de la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales, juzgados y fiscalías de la República, en materias penales.

2. Expedir un nuevo Código de Procedimiento Penal.

### IV. CONCLUSIONES

1. En el artículo que define las funciones del Fiscal General de la Nación, se establece que *todo* proceso penal debe estructurarse sobre dos etapas básicas: a) Función de investigación y acusación a cargo del Fiscal General y sus agentes, y b) Función de juzgamiento a cargo de los jueces de la República. Este esquema, queda comprendido en la siguiente frase: "... la persecución de todos los delitos tipificados en el ordenamiento jurídico, y la acusación de los infractores ante los jueces encargados de su juzgamiento...".
2. El artículo anterior, consagra como garantía de todos los imputados, el derecho a una *acusación* en la cual se concreten específicamente los cargos que obran en su contra. Se proscriben en consecuencia, los procedimientos que han proliferado con base en las facultades de estado de sitio, en los cuales se llega a la etapa de juzgamiento sin que el procesado sepa claramente qué delitos se le atribuyen.

3. Al establecer la norma, que corresponde al Fiscal General "... la persecución de todos los delitos tipificados en el ordenamiento jurídico...", se atribuye a esta entidad el monopolio exclusivo de la investigación y acusación de los hechos punibles. En consecuencia, ni siquiera el Presidente de la República con base en las facultades de excepción, podrá atribuir esta función a entidades diferentes a la Fiscalía General. No se podrán crear jurisdicciones especiales para la investigación de ciertos delitos.

Como respaldo a la anterior posición, el texto señala *taxativamente* los casos en los cuales se puede dejar la función de investigación y acusación en funcionarios diferentes a la Fiscalía General. Este principio se encierra en la siguiente frase: "...Sólo se podrán establecer excepciones frente a la jurisdicción de menores y a la investigación y juzgamiento de miembros de las Fuerzas Armadas, por delitos relacionados estrictamente con la disciplina militar...".

4. Para darle total autonomía al Fiscal General de la Nación, con respecto a los jueces de la República, y *agilidad* a la etapa de investigación, se consagra la facultad para que pueda librar órdenes de captura, proferir auto de detención y decretar embargo y secuestro de bienes del imputado.

5. El Fiscal General de la Nación sólo puede terminar el proceso en la etapa de investigación. Esto significa, que una vez formulada la acusación *no* puede desistir de la acción, y el proceso únicamente puede concluir por decisión del juez. En este punto, la reforma se orienta por el principio de *legalidad de la acción penal*, según el cual, formulada la acusación el fiscal no puede disponer de ella. Este principio se consagra en el numeral 3º del artículo comentado: "... Instruir, calificar y precluir las investigaciones realizadas...".

6. En los casos en que el fiscal considere que no hay mérito para acusar, su decisión debe concluir *definitivamente* el proceso, a través de un auto que haga tránsito a cosa juzgada (cesación de procedimiento). Para darle viabilidad a este principio, se incluye al Fiscal General de la Nación y a sus agentes, dentro de los funcionarios que administran justicia.

7. Se consagra como *atribución constitucional propia* del Fiscal General de la Nación, el señalamiento de los casos en los cuales otros organismos, civiles o militares, pueden asumir transitoriamente bajo su dirección y responsabilidad, funciones de Policía Judicial. Con esta disposición, se concentra en una sola institución el manejo de la Policía Judicial y se impide que el ejecutivo, a través del Estado de Sitio, extienda estas funciones a otros organismos.

### V. CUADRO SINOPTICO DEL ESQUEMA PROPUESTO

FUNCION DE INVESTIGACION Y ACUSACION	FUNCION DE JUZGAMIENTO
FISCALIA GENERAL DE LA NACION	JUECES DE LA REPUBLICA
RESOLUCION DE ACUSACION	

- a) Este esquema rige para la investigación y acusación de todos los delitos;
- b) Sólo se consagran dos excepciones: delitos cometidos por menores y por miembros de las Fuerzas Armadas, cuando el hecho punible atente contra la disciplina militar;
- c) Las contravenciones no seguirán este esquema.

#### 2. Características

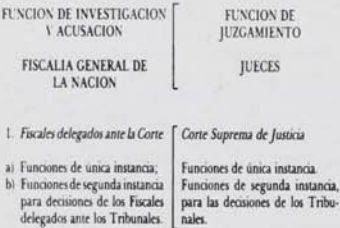
- a) Clara separación entre las funciones de investigación, acusación y juzgamiento;
- b) El Fiscal General de la Nación, tiene el monopolio total de la etapa de investigación y acusación. El juez no tiene ninguna injerencia;
- c) En todas las etapas del proceso, sin distinción de ninguna naturaleza, la acusación y la defensa actúan en absoluto pie de igualdad.

3. *Facultades del Fiscal durante la instrucción*

En esta etapa, tiene amplias facultades legales y actúa con total autonomía frente al juez:

- a) Puede practicar toda clase de pruebas y vincular a los presuntos autores del delito;
- b) Puede librar órdenes de captura, detención preventiva y tomar las medidas indispensables para el restablecimiento del derecho;
- c) Cuando no exista mérito para acusar, puede terminar el proceso mediante auto que haga tránsito a cosa juzgada;

4. *Desarrollo del esquema a nivel nacional*



2. *Fiscales delegados ante los Tribunales*

- a) Funciones de primera instancia;
- b) Funciones de segunda instancia, para decisiones de los Fiscales delegados ante los Jueces Superiores y de Circuito.

3. *Fiscales delegados ante los Jueces Superiores y de Circuito*

- a) Funciones de primera instancia;
- b) Funciones de segunda instancia, para decisiones de los Fiscales delegados ante los Jueces Municipales.

4. *Fiscales delegados ante los Jueces Penales Municipales*

Funciones de primera instancia.

¿Cómo operaría la transición hacia el Sistema Acusatorio?

1. Para los niveles uno (1) dos (2) y tres (3), no se necesitarían mayores erogaciones por parte del Estado, porque este personal se trasladaría de la Procuraduría General de la Nación a la Fiscalía General.

*Tribunales Superiores*

Funciones de primera instancia.  
Funciones de segunda instancia, para decisiones de los Superiores y Circuitos.

*Jueces Superiores y de Circuito*

Funciones de primera instancia.  
Funciones de segunda instancia, para decisiones de los Municipales.

*Jueces Penales Municipales*

Funciones de primera instancia.

2. Se refuerza notablemente la instrucción, porque estos funcionarios dejarían el papel que actualmente cumplen, (simplemente conceptúan sin ningún poder vinculante), y pasarían a investigar y calificar el mérito del sumario.

También ingresarían a la Fiscalía General, los actuales jueces de Instrucción Criminal.

3. Para el nivel cuarto (4), es decir Juzgadores Penales Municipales, tendrían que crearse en cada municipio un fiscal instructor. En las grandes capitales, se podrían trasladar empleados de las personerías que cumplen funciones penales.

4. Pasarían a la Fiscalía General, las siguientes entidades:

- a) Dirección Nacional de Instrucción Criminal, con sus respectivas seccionales;
- b) Medicina Legal;
- c) Consejo Nacional de Estupefacientes.

HERNANDO LONDOÑO JIMENEZ  
Constituyente



## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE SECRETARIA GENERAL

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 12

Título: REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS.

Autor: ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA

### Presidente del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos

El Título III de la Constitución llevará este nombre: "De los Derechos Humanos en General".

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

ARTICULO. El Derecho Internacional tiene prelación sobre el Derecho Interno de Colombia en materia de Derechos Humanos.

ARTICULO. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia con la garantía de los Derechos Humanos y el Estado Social del Derecho.

ARTICULO. Los Derechos Humanos fundamentales de los colombianos son los siguientes:

1. Derecho a la vida y a la integridad de la persona.
2. Derecho a la igualdad política y civil.
3. Derecho a la nacionalidad colombiana de acuerdo con la ley.
4. Derecho a la libertad y al debido proceso con la defensa personal.
5. Derecho a la presunción de inocencia hasta que no exista la prueba en contrario por sentencia ejecutoriada.
6. Derecho a no ser condenado a penas degradantes o tratos crueles e inhumanos.
7. Derecho a la libertad de conciencia y a divulgar sus creencias religiosas.
8. Derecho de opinión de reunión y de afiliación a partidos o movimientos políticos.
9. Derecho a la educación y al desarrollo de la personalidad.
10. Derecho a la Seguridad Social y a la protección del Estado.
11. Derecho al trabajo, asociación sindical, y de huelga.
12. Derecho a la propiedad individual o colectiva.
13. Derecho al matrimonio y a procrear una familia.

14. Derecho a un medio ambiente sano.

ARTICULO. Los Derechos Humanos de los colombianos podrán ser determinados en los convenios o pactos internacionales y en su defecto por la ley. Proclámanse los derechos de la mujer o del niño, considerando éste como sujeto de derechos desde el momento de la concepción. De igual manera reconocense los derechos especiales de los indígenas cuya identidad cultural debe ser amparada por la ley.

ARTICULO. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Podrá ser individual con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas o colectivas dentro de las modalidades fijadas por la ley. En todos los casos, el interés privado deberá ceder al interés público.

ARTICULO. El párrafo primero del artículo 28 de la Constitución pasará en el mismo orden a formar parte del artículo 26 de la misma codificación. Deróguense los párrafos segundo y tercero del artículo 28 ya mencionado.

El artículo 121 de la Constitución será sustituido por los siguientes:

ARTICULO. En caso de guerra o de conmoción interior que impliquen un peligro inminente para las instituciones del Estado o la supervivencia de la población, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de sitio en todo el país o una parte de éste. La declaratoria del estado de sitio exige la aprobación previa del Congreso, reunido en una sola Cámara. Si el Congreso no estuviere reunido, el Presidente de la República lo convocará a sesiones extraordinarias dentro de los tres días siguientes, pudiendo, mientras tanto, adoptar las medidas de defensa del territorio o de las instituciones que estime necesarias.

Los decretos legislativos que dicte el Presidente de la República tendrán vigencia únicamente dentro del estado de sitio, llevarán la firma de todos los ministros y podrán suspender mientras dure la anomalía las libertades públicas.

El Congreso no podrá autorizar por más de sesenta días el estado de sitio. Vencido este término, el Presidente de la República acudirá al Congreso para solicitar un nuevo periodo de facultades extraordinarias, si lo estima necesario para bien de la República.

La disposición que precede no autoriza la suspensión de los Derechos Humanos fundamentales de los ciudadanos.

ARTICULO. Queda prohibido el juzgamiento de civiles por jueces o tribunales militares.

ARTICULO. Toda persona natural o jurídica colombiana, puede solicitar a cualquier Juez Superior el amparo de un Derecho Constitucional que haya sido violado u objeto de amenazas de parte de cualquier autoridad de la República.

El fallo rendido, de acuerdo con esa disposición, deberá ser remiudo a la Corte Constitucional, la cual podrá revisarlo en el plazo señalado por la ley.

ARTICULO. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un Juez o Tribunal del lugar de la detención para que decida sin demora de la legalidad del arresto o detención.

ARTICULO. Habrá un Procurador de los Derechos Humanos que podrá ser el mismo Procurador General de la Nación, para recibir los reclamos de los ciudadanos por violaciones manifiestas de los Derechos Humanos. Podrá, si lo estima conveniente, vigilar la marcha de los procesos civiles, administrativos o penales, tanto ordinarios como extraordinarios o militares para pronunciarse sobre la marcha del proceso o la irregularidad si la hubiera, en cualquier estado del proceso.

ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA.  
Constituyente

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Los Derechos Humanos en Colombia son uno de los mayores problemas del Estado. Reviste un carácter apremiante y de todas maneras insoslayable que no se resuelve con el simple enunciado de las categorías o derechos específicos que pueden ser reclamados por la persona, sino que deben evaluarse sobre la base de los procedimientos destinados a aplicarlos. Conviene, por lo tanto, precisar cuáles son esos derechos y qué género de facultades se reconocen al ciudadano para la efectividad de los mismos.

Colombia padece, desde hace por lo menos treinta años, el conflicto social sin oportunidad concreta para debatir el problema de fondo de los Derechos Humanos. Es hora de hacerlo. Padecemos actualmente la guerra interior y la desintegración del Estado de Derecho con brotes de anarquismo y

pérdida incalculable de los recursos naturales. La seguridad de las personas es ya inexistente en nuestro país.

## PRIMERA PARTE

### LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA HUMANA

1. La Constitución del Estado deberá garantizar a todo ciudadano los derechos esenciales de la persona humana, a saber:

Derecho a la vida y a la integridad de la persona.

Derecho a la igualdad política y civil.

Derecho a la nacionalidad colombiana de acuerdo con la ley.

Derecho a la libertad y al debido proceso con la de la defensa personal.

Derecho a la presunción de inocencia hasta que exista la prueba en contrario por sentencia ejecutoriada.

Derecho a no ser condenado a penas degradantes o tratos crueles e inhumanos.

Derecho a la libertad de conciencia y a divulgar sus creencias religiosas.

Derecho de opinión, de reunión y de afiliación a partidos o movimientos políticos.

Derecho a la educación y al desarrollo de la personalidad.

Derecho a la seguridad social y a la protección del Estado.

Derecho al trabajo, de asociación sindical y de huelga.

Derecho a la propiedad individual o colectiva.

Derecho al matrimonio y a procrear una familia.

Derecho a un medio ambiente sano.

2. Para determinar la naturaleza y alcance de estos derechos la Constitución hará explícita referencia al Derecho Internacional y a los convenios o pactos suscritos por la República de Colombia, dentro de la preeminencia del Derecho Internacional sobre el Derecho Interno. Igualmente proclamará los Derechos de la mujer y del niño, considerado éste como sujeto de derechos desde la concepción, entre los integrantes de la nacionalidad, sin olvidar los indígenas, cuya identidad cultural debe ser amparada por la ley.

## SEGUNDA PARTE

### LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ORDEN INTERNACIONAL

3. La proclamación de los Derechos Humanos como categoría fundamental, del nuevo orden político y jurídico de posguerra es un proceso inexorable para la humanidad. El totalitarismo del Estado necesita ser superado con el reconocimiento del estatuto internacional de la persona humana. Los horrores de Dachau y Auschwitz, los campos de concentración establecidos por la Alemania Nazi, habían dejado una profunda huella en la conciencia de los pueblos.
4. Desde 1945 en adelante los Derechos Humanos hicieron parte del nuevo orden internacional. En la Conferencia de San Francisco de 1946,

que tuvo por objeto crear la nueva organización mundial, se reconoce entre los "Propósitos y Principios" de la nueva entidad que tomó el nombre de "Naciones Unidas", las que hacen parte del Capítulo I de la Carta Fundamental de dicha organización, a saber:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión...
2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de los derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomando medidas adecuadas para fortalecer la paz universal.
3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los Derechos Humanos y libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción de motivos de raza, sexo, idioma y religión.
5. Fue, sin embargo, en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948, reunida en París, cuando se esboza la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" que renueva el orden de los conceptos sobre la materia y establece en treinta artículos una serie de categorías aceptadas por todos los Estados miembros de la Organización Mundial de las Naciones Unidas, como una interpretación de la Carta de San Francisco y un articulado indivisible, con el la naturaleza y el alcance de la misma.

Desde entonces se subdivide la materia en tres grupos de normas:

Primera generación: Derechos Humanos individuales, cívicos y políticos.

Segunda generación: Derechos Humanos sociales y económicos individuales.

Tercera generación: Derechos Humanos de los pueblos.

Los Derechos Humanos de las primera y segunda generaciones se han definido y ampliado con dos instrumentos principales aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, a saber:

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo facultativo de este último.

Los Derechos Humanos de la tercera generación han sido protegidos en el artículo 1º de los Pactos Internacionales mencionados por la libre determinación de los pueblos, así:

1. "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación, en virtud de este derecho establecen libremente su condición política y promueven así mismo su desarrollo económico, social y cultural".
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios, no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Esta norma es la base de los principios de las Naciones Unidas para la acción anticolonial en África y Asia. De igual manera, se impone en otros continentes para el ejercicio de la libre determinación y el goce de los recursos naturales en provecho de la población local.

Así mismo, fueron aprobadas la "Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas" (Resolución 2625 de 1970, originaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas) lo mismo que la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional (Resolución 3201 de 1974, de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

6. En el caso latinoamericano la Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y la paz celebrada en México en 1945, aprobó la Resolución XI, Sobre Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre. En 1948 la Novena Conferencia Internacional Americana, aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que reconoce que estos derechos no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana; igualmente en la misma Conferencia fue aprobada la Carta Interamericana de Garantías Sociales.

Finalmente, la Conferencia Especializada sobre los Derechos Humanos, aprobó la Convención Americana de los Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969. Con base en ella se ha establecido la Corte Interamericana de Justicia en San José, Costa Rica.

7. El Derecho Internacional registra numerosas declaraciones y convenciones sobre los Derechos Humanos, como el genocidio, la discriminación racial o la prohibición del narcotráfico. Es necesario, por lo tanto, insertar en la Constitución una norma que autorice la ampliación de nuevos principios internacionales por parte de nuestro país, sin esperar la ratificación de los convenios o tratados. En nuestra materia, la protección de las personas no puede dar espera ni vacilación (véase el anexo a esta exposición de motivos).

## TERCERA PARTE

### EL PROBLEMA COLOMBIANO DE LOS DERECHOS HUMANOS

8. Es abismal el contraste del progreso de la humanidad en lo que hace a la definición de los Derechos Humanos y el retroceso de Colombia en esta materia. En otras partes del mundo se conocen los avances de la Comunidad Económica Europea, el Acta de Helsinki de 1975 en la cual participaron los Estados del Este y del Oeste, con diferentes regímenes políticos, así como los progresos de la República de África del Sur para anular el "Apartheid" que tanto perjudi-



caba a los hombres y mujeres pertenecientes a las razas negra y mestiza sin olvidar la evolución de la misma Unión Soviética dentro de los parámetros de la "Perestroika" y del "Glasnost". Numerosos Estados de América Latina han ingresado al orden democrático: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, países de América Central, África y Asia, están en el mismo caso.

Colombia es una rara excepción en ese movimiento favorable a la vigencia de los Derechos Humanos. De unos años a esta parte, la violencia se convierte en una de las modalidades permanentes del país. Las garantías definidas en el Título III de la Constitución sobre "Derechos Civiles y Garantías Sociales" resultan abolidas por la misma intensidad de la violencia. La inexistencia del Derecho a la Vida, con los numerosos atentados, desapariciones, secuestros, violaciones de la libertad y seguridad de las personas, se encuentra agravada con los grupos paramilitares que ya no se conocen en América Latina sino en El Salvador y Perú y son causa de legítima alarma dentro y fuera del país. La pena de muerte, abolida teóricamente en la Constitución, se aplica de hecho en Colombia y en la Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas se ha nombrado un relator especial para las "Ejecuciones Extra Judiciales" de Colombia. Por lo que haga al respecto de los Derechos Humanos, nuestra situación actual no puede ser más deplorable.

Han sido abatidas por delincuentes, sin que se conozca ningún proceso penal, varias figuras políticas colombianas en los últimos años: Jaime Pardo Leal, José Antequera, Bernardo Jaramillo, Luis Carlos Galán, Carlos Pizarro Leongómez. Tres Presidentes de la Seccional de Antioquia de nuestro Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Héctor Abad Gómez, Luis Fernando Vélez y Carlos Gonima, han muerto de atentados injustificables en plena ciudad de Medellín. El Departamento de Antioquia, lo mismo que el sur del Departamento de Córdoba, innumerables regiones de Santander, Meta, Arauca, Putumayo, Caquetá y Huila, han sido el teatro de crueles matanzas. Han muerto asesinados unos 1.500 miembros del Partido Unión Patriótica, del mismo modo que se han visto verdaderos actos de genocidio en las mismas regiones.

9. A ello se añade la impunidad como fenómeno crítico de la decadencia de la Rama Judicial y la aparición de los sicarios del narcotráfico. Todo lo cual forma un gravísimo problema de inseguridad para Colombia, uno de los países donde se registra mayor violencia en el Continente.

La decadencia de la Rama Judicial hace parte de la gran crisis del Estado en Colombia. Es un hecho bien conocido. En cuanto a la impunidad propiamente dicha para las infracciones a la ley penal, cabe mencionar el Encuentro Nacional convocado por la Consejería Presidencial para la Defensa de los Derechos Humanos, del 19 al 21 de septiembre de 1988 en Bogotá. El Magistrado Jaime Giraldo Angel, de la Corte Suprema de Justicia, preguntaba: "¿A qué se está circunscribiendo la justicia penal?", respondiendo: "A perseguir los delitos menores. Gracias a la multiplicidad de mecanismos que la ley creó para lograr la excarcelación de sindicados en términos perentorios de 30 días, de 45 días, que si no se cumplen determinadas actuaciones procesales en ese término, es necesario excarcelar al sindicado, cualquiera que tenga un abogado puede obtener la libertad". La lentitud del

aparato investigativo era, para ese magistrado, en gran parte responsable de la situación lamentable de la justicia penal ("Lucha contra la impunidad". Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Bogotá, 1989. Página 116).

Según el Magistrado Giraldo Angel el 80 por ciento de las denuncias penales en Colombia, se quedan sin tramitar en los despachos judiciales (Op. cit. Página 116). Gabriel Gutiérrez Tovar, Secretario del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, corroboraba esas cifras invocando el testimonio de un juez europeo para quien, la incógnita del delito ha dejado de existir, ante los avances de la ciencia criminológica, admitiendo que, entre nosotros existe la "impunidad por congestión de los despachos penales". Admita igualmente, apoyándose en los datos de la Comisión "Violencia y Democracia" de la Universidad Nacional de Colombia, que en 1985, se había denunciado apenas el 20.9 por ciento de los delitos penales en nuestro país, quedando impunes el 79.1 por ciento (Gabriel Gutiérrez Tovar, "Hacia una investigación técnico-científica como medio de lucha contra la impunidad". Bogotá, 1988. Página 21).

Todos sabemos, además, que en la impunidad delictiva intervienen en Colombia: a) Las amenazas contra jueces y testigos; b) La muerte por asesinato de numerosos miembros de la judicatura; c) El escepticismo de los ciudadanos ante la ineficacia de la justicia penal.

10. La Doctrina de la Seguridad Nacional ha prevalecido de manera notoria en la oficialidad de la fuerza pública colombiana. La acción de los grupos insurgentes ha sido en muchas ocasiones una respuesta a los sistemas de la contrainsurgencia militar y ello se corrobora, con la participación en actos de inusitada violencia de oficiales de las Fuerzas Armadas y de Policía en forma que ha aumentado considerablemente la pérdida de vidas humanas.

Los grupos paramilitares son conocidos por el Gobierno y en 1987 ascendían a 140 según la declaración formulada en el Congreso Nacional por el entonces Ministro de Gobierno, César Gaviria.

La circunstancia alegada por Amnistía Internacional sobre que "el simple hecho de que nadie ha sido condenado por los militares de asesinatos políticos y desapariciones" es "tal vez la prueba más concluyente de que los escuadrones de la muerte son parte integral de las fuerzas de seguridad colombianas". Debe reconocerse que en otros campos de la delincuencia ocurre lo propio, de manera especial porque e abandonó en que el Estado ha tenido a la Administración de Justicia, la convirtió en una actividad poco eficaz, retardada en sus efectos, desactualizada en los procedimientos y de muy cuestionables resultados en el campo de lo original. Por supuesto que desconcierta que en áreas controladas militarmente actúen a sus anchas aquellos grupos paramilitares eludiendo reiteradamente la acción de la autoridad, los sicarios y las bandas de malhechores.

11. La carencia del Derecho a la Vida en Colombia tiene, además, causas sobradamente complejas. La multiplicidad de los grupos armados y la ferocidad de los encuentros con la fuerza pública, durante más de un cuarto de siglo, hacen que los ciudadanos perplejos queden sin saber,

a quiénes atribuir la responsabilidad de esas matanzas. Con la circunstancia de que se han presentado dos hechos recientes: a) La aparición del sicario del narcotráfico; b) La combinación de los operativos bélicos de la fuerza pública en luchas regionales.

El sicario de Medellín apoyado por el narcotráfico ha formado un verdadero ejército de criminales. Se han publicado en los diarios extensas declaraciones de individuos que confiesan estar adiestrados para asesinar a cualquiera por una recompensa en dinero de antemano. Esta categoría de delincuentes adiestrados y formados en centros especiales, algunos de los cuales se hallan en las cercanías de Medellín, tuvo su demostración en los primeros meses de 1990, cuando el candidato presidencial por la Unión Patriótica, Bernardo Jaramillo, fue ultimado en una sala de pasajeros de Bogotá, Puente Aéreo, por un joven que no lo conocía, ni había cumplido los 16 años.

Nos ocupamos de la segunda causa de la violencia en la cuarta parte de esta Exposición de Motivos.

#### CUARTA PARTE

##### LAS FUERZAS ARMADAS COLOMBIANAS Y EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

12. En Colombia está vigente desde 1886 una Constitución que ha sido objeto de numerosas enmiendas que conserva la estructura de un régimen presidencial, con un jefe de Estado elegido cada cuatro años por sufragio universal.

El Título III de la Constitución establece las garantías esenciales de la libertad civil y política, lo mismo que los Derechos Sociales de los colombianos.

Una característica fundamental de la Constitución colombiana es el artículo 121, que autoriza al Presidente de la República a decretar por tiempo indefinido, si lo estimara necesario, el estado de sitio en una parte del territorio o en todo el país, en caso de perturbación interna o de guerra exterior. Desde 1948, Colombia viene sufriendo la anormalidad del estado de sitio permanente, con facultades amplias del Presidente de la República para suspender las leyes a dictar decretos de excepción que incluyen el régimen judicial y las garantías del debido proceso.

13. Las Fuerzas Armadas Colombianas, que incluyen en su Organización de tipo jerárquico a las Fuerzas de Policías y servicios de inteligencia, tienen así mismo, el control del orden público durante el estado de sitio. En tal virtud ejercen una vigilancia permanente sobre las personas y entidades, lo mismo que sobre los partidos y reuniones públicas. Están facultados para hacer allanamientos domiciliarios, efectuar arrestos e interrogar a cualquier persona, haciendo las veces de autoridad judicial.

Del propio modo las Fuerzas Armadas y de Policía reclaman el fuero militar derivado del artículo 170 de la Constitución consistente en el privilegio de ser interrogados sus miembros e investigados de manera exclusiva por sus superiores jerárquicos y los jueces militares, con exclusión de los jueces ordinarios, lo que ofrece grandes obstáculos para investigar las violaciones de los Derechos Humanos por parte del personal militar o de policía.



14. A la sombra del estado de sitio se han creado determinadas prácticas jurídico-políticas que conducen a la carencia de seguridad para los colombianos.

La intervención de las mismas Fuerzas Armadas en la lucha armada que afronta el país desde hace varios años, conlleva la práctica de la valoración de numerosos hechos y circunstancias del país por medio de declaraciones formuladas por el Ministro de Defensa Nacional o los altos mandos militares y de policía. Se ha visto, por ejemplo en la Administración Betancur cómo el proceso de pacificación adelantado por el Jefe de Estado a través de una comisión civil de personalidades independientes era estimado como indebido por el Ministerio de Defensa de la época, existiendo dos gobiernos: el que propiciaba la paz y la amnistía adoptada por el Congreso Nacional y el que quería la lucha frontal con el enemigo.

En el curso de los operativos militares y de policía adelantados en los últimos años se han denunciado actos de naturaleza individual y oficiales en servicio activo que plantea responsabilidades de tipo igualmente penal. Es bien sabido que la invocación del fuero militar ha impedido en muchas ocasiones a los jueces ordinarios adelantar la respectiva investigación y sanción de los responsables. El artículo 170 de la Constitución vigente admite la especialidad de los juicios militares con tres condiciones: que se trata de oficiales militares; que se actúa dentro de las órdenes de mando del servicio activo; que se aplique el Código Militar. En la realidad, el artículo 70 sirve para guiar la investigación penal en casos de índole exclusivamente militar y para poner a salvo responsabilidades individuales.

15. Así mismo, la garantía de la seguridad personal contra el arresto, la detención arbitraria o el confinamiento en lugares que no están expresamente señalados por la ley, se encuentra vedada por las "medidas de seguridad" impuestas por los comandantes militares en distintas regiones del país.

Desde 1987, el entonces Procurador General de la Nación, Carlos Mauro Hoyos, admitió lo siguiente:

"Las investigaciones que contra miembros de las fuerzas militares y de policía se adelantan a nivel disciplinario en la Procuraduría y en especial las que tienen relación con sectores en donde los problemas de violencia se han acentuado, indican que los miembros de estos organismos, en realidad si han atentado en ocasiones contra los derechos humanos, pero a nivel individual, sin que se haya detectado hasta el momento voluntad institucional por parte de las fuerzas armadas en violar estas garantías ciudadanas".

Como se observa en el texto transcrito anteriormente, la Procuraduría General de la Nación, admite la existencia de participaciones individuales del personal militar, de policía o de seguridad en hechos delictivos violatorios de los Derechos Humanos. Tan solo la falta de prueba, sobre la naturaleza de estos actos considerados como individuales, pero que podrían estar enmarcados dentro de las órdenes de servicio. Es ahí donde se presenta la carencia de la justicia para llegar a conclusiones más definidas.

Hay acusaciones y pruebas en algunos casos de que se han tomado las medidas que correspon-

den a la Procuraduría General de la Nación y en otros, sólo la sospecha o indicios sin entidad de certeza de que en determinadas regiones y en ciertas dependencias, ha habido y es posible que haya personal de las fuerzas armadas inclinado a solucionar antagonismos ideológicos o económicos, dando vía libre a actos lesivos de la dignidad humana, ejecutándolos, encubriéndolos o consintiendo los en hechos que, conocidos por sus superiores deben ser cortados de raíz y ejemplarmente sancionados, pues proceder en forma contraria es incurrir en violación flagrante de determinantes disposiciones legales.

## QUINTA PARTE

### CONCLUSIONES Y EXPLICACION DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE PROPONEN

16. Damos a continuación las razones principales que nos mueven a proponer algunas reformas a la Constitución Nacional.

#### A. La aplicación de los compromisos internacionales sobre los Derechos Humanos.

Una de las más notorias anomalías de nuestro país es la relegación por parte del Gobierno Nacional y de las autoridades civiles y militares, en general, de los convenios internacionales sobre los Derechos Humanos a un completo olvido. Ello se advierte con los Convenios de 1949 sobre el Derecho Internacional Humanitario, especialmente el que versa sobre la protección de las personas civiles en casos de conflicto interno y los Convenios Internacionales de trabajo. Cuando en el mundo se admite la preeminencia del Derecho Internacional sobre las leyes internas en Europa Occidental y Alemania, Bélgica, Francia, Italia y los Países Bajos, se ciñen por las normas supranacionales a fin de mantener la competencia de las autoridades de la Comunidad Europea.

El artículo propuesto tiende a fijar claramente el principio según el cual los tratados y convenios internacionales sobre los Derechos Humanos deben ser aplicados en Colombia con prelación a las leyes y decretos. Esta obligación preteritoria le incumbe a las autoridades civiles y militares de cualquier naturaleza que sean.

#### B. La Reforma del Estado de Sitio y la Limitación del Derecho de la Guerra.

El estado de sitio que fue en la Francia Napoleónica un régimen de excepción se ha convertido entre nosotros en la regla constitucional más importante del país.

Al amparo del artículo 121 de la Constitución se ha abierto una verdadera tronera por donde pasa la dictadura presidencial. Son notorios los vacíos y anomalías jurídicas de que adolece este artículo hasta el punto de que "vivimos bajo el imperio de dos constituciones", según la gráfica expresión del entonces Procurador General de la Nación, Carlos Jiménez Gómez, en la obra "El Palacio de Justicia y el Derecho de Gentes" (Bogotá, 1986), añadiendo que una de ellas es la Constitución que se menciona generalmente y, otra, la que rige en realidad en la sociedad colombiana "sobre todo en los campos y veredas donde el Estado no se hace presente por medio de sus funcionarios y sus jueces, sino donde rige la ley del más fuerte".

Desde 1944 con el Golpe de Pasto, el estado de sitio del artículo 121 ha sufrido variaciones que

lo convirtieron en un ancho pasadizo para las facultades omnímodas del Ejecutivo. Fue así, como, tuvimos la "guerra civil no declarada" entre 1949 y 1953 y como en este año el comandante de las Fuerzas Militares, estableció un régimen personal al amparo de otro estado de sitio, cuya implantación sólo depende del Jefe del Estado y se concibe sin término fijo. Desde 1957 el país ha vivido en permanente estado de sitio con raras excepciones. Gustavo Gallón en la obra "Quince años de estado de sitio: 1958-1978" (Bogotá 1979), examina el gran número y la variedad de los Derechos Legislativos dictados en la época del Frente Nacional de la cual se infiere que esa legislación ha conversado sobre todo género de asuntos, desde los Derechos y garantías sociales o medidas administrativas hasta asuntos referentes a la Rama Judicial y el Congreso. Esta disposición dictada por el Presidente de la República conlleva al poder absoluto durante su periodo, como lo vemos en la actualidad.

Por demás anómala es la disposición que asimila la guerra exterior y la conmoción interna para darles el mismo tratamiento y expresa el artículo tantas veces citado:

"... el Gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público y las que conforme a las reglas adoptadas por el Derecho de Gentes rigen para la guerra entre naciones".

Hemos subrayado lo que ya aparece como un contrasentido histórico. El Derecho de Gentes ha sido sustituido en nuestro tiempo por el Derecho Internacional siendo notorio que la Carta de las Naciones Unidas, así como la Carta de la Organización de los Estados Americanos y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947, son instrumentos internacionales que limitan el ejercicio del derecho de la guerra. Este artículo 121 está en oposición al Derecho Internacional Moderno y permite que toda conmoción interna sea tratada como un episodio bélico. Decir esto a fines del siglo XX es una anomalía jurídica. En otras palabras conviene tratar por separado el caso de la guerra exterior y el de los episodios de insurgencia social que son comunes en los países en desarrollo de economías descompensadas y clases sociales de distintos niveles de vida.

La gravedad de disposición vigente sobre el Derecho de la Guerra consiste en la asimilación que se hace de la guerra exterior y toda conmoción interna, ambas situaciones conducentes a la aplicación del derecho de los ejércitos para suprimir el enemigo.

#### C. La derogación de la facultad de retención de personas prevista en el artículo 28 de la Constitución.

Los incisos 2 y 3 del artículo 28 de la Constitución facultan al Presidente de la República y sus ministros a ordenar sin mandamiento judicial la retención de personas así:

"Esta disposición (la del juicio *ex post facto* con arreglo a la ley del inciso 1) no impide que aún en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público sean aprehendidas y retenidas mediante orden del Gobierno y previo dictamen de los ministros, las personas con quienes hayan graves indicios de que atentan contra la paz pública".



La Reforma Constitucional de 1968 añadió al inciso anterior lo siguiente:

"Transcurridos diez (10) días desde el momento de la aprehensión, sin que las personas detenidas hayan sido puestas en libertad, el Gobierno procederá a ordenarla o las pondrá a disposición de los jueces competentes con las pruebas allegadas para que decidan conforme a la Ley".

Este artículo constituye otra anomalía de nuestra Constitución, toda vez que vulnera la garantía del artículo 23 del mismo estatuto que preceptúa la garantía del "debido proceso" en los mismos términos que se transcriben a continuación:

"Nadie podrá ser molestado en su persona o familia ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente con las formalidades legales y por motivo previamente definido en las leyes".

En 1978 y en 1982 al ser implantado el Estatuto de Seguridad en la Administración Turbay se utilizó el artículo 28 de la Constitución en los incisos segundo y tercero, para aprehender a numerosos ciudadanos en establecimientos militares, muchas de estas personas eran objeto de torturas sin que les fuera posible contar con la asistencia de un abogado o de sus familiares preguntado el Gobierno de entonces si sería posible conocer la orden del Ejecutivo que hubiera autorizado dichas retenciones, el Ministro de Gobierno declaró la imposibilidad de suministrar dichos documentos.

En el Informe de Amnistía Internacional de 1980 que recogen las críticas de numerosos colombianos contra el mencionado Estatuto de Seguridad y la aplicación del artículo 28 dice el informe que antes de 1980 y particularmente desde la última declaración de estado de sitio en 1976 se entregaba a los colombianos por el Decreto 2193 de ese año a la justicia militar contra los cuales se aducían cargos de atentar contra miembros de las Fuerzas Armadas "consagrando la figura del ofendido convertido en juez", existiendo la violación del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.

El Estatuto de Seguridad de 1978 no hizo sino agravar la situación de los colombianos, con la aplicación drástica del artículo 28 en sus incisos 2 y 3. Recuerda el Informe de Amnistía el juicio de exequibilidad del Decreto-ley 192 de 1978 y el salvamento de voto de los magistrados José María Velasco Guerrero y Gustavo Gómez Velásquez en el cual se le leía lo siguiente:

"Lo que se deduce fuera del tradicional propósito elegir a los jueces ordinarios es una severa represión a las protestas sociales, al sindicalismo activo, a la agitación estudiantil legítima a los esfuerzos para promover una total conciencia y unión respecto a los problemas que sacuden al país" (Informe de una misión de Amnistía Internacional a la República de Colombia 1980. Páginas 11-14).

#### D. El restablecimiento de la garantía de Hábeas Corpus a favor de todo ciudadano.

En la Legislación Penal de muchos países se incluye en las mismas Constituciones existe el recurso llamado de *Hábeas Corpus*, tomado de Inglaterra en la Magna Carta de 1215. Es un recurso invaluable para salvaguardar la libertad individual contra los abusos del poder. Son frecuentes, por lo demás las transgresiones del derecho por móviles políticos. Se busca con ese recurso que el detenido sea puesto en libertad o

sea puesto a disposición de las autoridades competentes a fin de que se determine la situación jurídica del interesado.

Nuestra legislación procesal penal conocía este recurso y se contemplaba en el artículo 417 del respectivo Código que podía ser interpuesto el mencionado recurso "por cualquier persona" en nombre de quien se encontraba detenido ilegalmente. Era un recurso de rápido trámite que no sufría reparto y de él conocían los Jueces Municipales del orden penal. La instancia era resuelta en el término breve de veinticuatro horas.

Una situación semejante se impuso en el Decreto 0050 de 1987, dictado en el uso de facultades extraordinarias al Ejecutivo concedidas la Ley 52 de 1984, toda vez que se consagró lo siguiente: "El *Hábeas Corpus*" es un derecho que procede en amparo de la libertad personal contra todo acto arbitrario de cualquier autoridad que atienda a restringirla. Más adelante se preceptuaba que el recurso precedía "cuando una persona es capturada con violación de las garantías constitucionales o legales o se promulgue ilícitamente la privación de su libertad añadiendo que podía invocarse ante cualquier juez penal del lugar y no solamente ante el Juez Penal Municipal". Se añadía que "el trámite y la decisión sobre *Hábeas Corpus* no se puede exceder las 48 horas".

Los Decretos Legislativos 180 y 188 de 1988 virtualmente suprimieron el recurso de *Hábeas Corpus* al determinar que tan sólo procedía ante los jueces superiores del lugar donde se encuentra detenida la persona con obligación del reparto y la intervención del agente del Ministerio Público lo cual es contrario a la obligación del mencionado Juez Superior de solicitar dentro de las seis horas de presentación del recurso, una certificación de los organismos de seguridad del Estado, sobre si existen o no órdenes de captura o procesos por narcotráfico, terrorismo o subversión. Esta tendencia restrictiva se agrava con el Decreto Legislativo 2790 de 1990 en el cual se dispuso que el recurso deberá intentarse en el Tribunal Superior de Orden Público que funciona en Bogotá en relación con los delitos de esta naturaleza.

Como se observa, ahora todos los recursos de *Hábeas Corpus* deben ser tramitados en la capital de la República requisito de muy difícil ejecución para los detenidos que se hallaran fuera de Bogotá. Es necesario pensar en las violaciones de la libertad para los ciudadanos que no se encuentren en las condiciones de los Decretos Legislativos 180 y 88. Son muchos los ciudadanos que no tienen a su disposición concursos legales en defensa de su libertad. El *Hábeas Corpus* hace parte de la legislación penal universal.

#### E. El Procurador especial para los Derechos Humanos.

La necesidad de una veeduría para vigilar el cumplimiento por las autoridades tanto civiles como militares de los principios de los Derechos Humanos se hace sentir ante la deplorable situación que afrontan los colombianos. Este alto funcionario podría ser el mismo Procurador General de la Nación, tal como lo prevenía el artículo Legislativo 1 de 1970.

En España la Constitución de 1978 se instituyó con el nombre de "Defensor del Pueblo", como

un legado del Parlamento para recibir los reclamos de la ciudadanía acerca de los Derechos Humanos.

#### F. El Hábeas Corpus y el Derecho de Amparo

Introducimos en la Constitución las dos figuras jurídicas de *Hábeas Corpus* y del Derecho de Amparo para darle mayor protección a los Derechos Humanos.

ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA  
Constituyente

#### A N E X O

La aprobación Legislativa y ratificación por parte de Colombia de las Cartas y Convenios más importantes algunos de especial interés para los Derechos Humanos se han efectuado en las siguientes fechas:

*Carta de las Naciones Unidas* del 25 de junio de 1945 aprobada por Ley 13 de 1945 (octubre 24). Depositada la ratificación en Washington el 5 de noviembre de 1945.  
Promulgada por Decreto 861 del 15 de marzo de 1946.

*Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. Incluido en la Ley 13 de 1945, la ratificación y promulgación mencionada anteriormente.

*Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos* del 19 de diciembre de 1966.  
Aprobado por la Ley 74 de 1968 (diciembre 26). Ratificación en las Naciones Unidas el 29 de octubre de 1969.

*Protocolo facultativo sobre Derechos Civiles y Políticos* del 19 de diciembre de 1966.  
Aprobado y ratificado simultáneamente con el Pacto Internacional mencionado anteriormente.

*Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.  
Aprobado y ratificado simultáneamente con el Pacto Internacional y el Protocolo facultativo mencionados anteriormente.

*Carta de la Organización de los Estados Americanos* del 30 de abril de 1948.  
Aprobada por la Ley 1ª de 1951 (diciembre 5). Depositada la ratificación el 13 de diciembre de 1951.

*Convención Americana sobre los Derechos Humanos* firmada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.  
Aprobada por la Ley 16 de 1972 (diciembre 30). Ratificada el 31 de julio de 1973.

*Convenios de Ginebra 1949.*

*Para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña.*

*Relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra.*

*Para mejorar la suerte de los enfermos y náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar.*

*Relativo al trato de los prisioneros de guerra.*

Aprobados por la Ley 5ª de 1960 (agosto 26). Depositada la ratificación en Berna el 8 de noviembre de 1961.



## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE SECRETARIA GENERAL

# Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 13

Título: AMPLIACION DE LA DEMOCRACIA.

Autora: MARIA TERESA GARCES LLOREDA

(La numeración de los artículos corresponde al texto de la actual Constitución Política. Los artículos nuevos se distinguen con asteriscos).

### PREAMBULO

*La Asamblea Nacional Constituyente, elegida por el pueblo, invocando la protección de Dios y con el fin de afianzar la soberanía popular y la unidad nacional, en cumplimiento del mandato para fortalecer la democracia y preservar la libertad, la justicia y la paz, decreta la siguiente:*

### CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA

#### TITULO I

ARTICULO 1o. La Nación colombiana es una República unitaria, democrática, con descentralización administrativa regional y autonomía municipal.

ARTICULO 2o. La soberanía reside en el Pueblo, origina el poder público del Estado y se ejerce en forma directa y representativa en los términos de esta Constitución.

ARTICULO\*\*. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen los mismos derechos y deberes.

La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Constitución, a la ley y a los derechos de los demás, son fundamento del orden político y de la paz social.

Nadie podrá ser perjudicado ni favorecido a causa de su sexo, su ascendencia, su raza, su lengua y sus creencias religiosas o políticas.

El Estado brindará especial protección a aquellas personas que por su condición física o mental, o por su edad o sexo se encuentren en circunstancias de debilidad y sancionará drásticamente los abusos o maltratos que contra ellas puedan cometerse.

#### TITULO II

ARTICULO 9o. La calidad de nacional colombiano no se pierde por adquirir carta de naturalización en país extranjero.

ARTICULO 11. Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se concedan a los colombianos. Pero la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

Gozarán así mismo los extranjeros en el territorio de la República de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o las leyes.

Los derechos políticos se reservarán a los nacionales. No obstante, podrán reconocerse algunos derechos a los extranjeros, en desarrollo del principio de reciprocidad que se pacte en los tratados internacionales.

ARTICULO 15. El derecho de representación consiste en la posibilidad de elegir y ser elegido sin discriminación alguna, salvo los casos contemplados por esta Constitución o la Ley.

La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para ejercer este derecho y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción.

#### TITULO III

ARTICULO 19. Todos los habitantes del territorio nacional tendrán acceso a la seguridad social, entendida por tal la protección de la salud, la atención por invalidez, vejez, muerte y desempleo.

Los ancianos gozarán de especial protección del Estado.

Las organizaciones de ciudadanos beneficiarios de la seguridad social, tendrán participación en los organismos decisorios de las entidades que presten este servicio público.

PARAGRAFO. Para efectos de la afiliación de las personas a la seguridad social, la ley creará mecanismos por los cuales cada persona aportará a ésta proporcionalmente a su capacidad económica y las personas de mayores ingresos y el Estado subsidiarán a aquellas que carecen totalmente de ellos.

El Estado hará las previsiones en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Presupuesto anual para que este derecho sea efectivo.

ARTICULO 41. El Estado garantiza a todos los habitantes del territorio nacional el acceso a la educación, a la ciencia, a la cultura y a la tecnología.

Se garantiza la libertad de enseñanza. El Gobierno tendrá, sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, de todos los niveles, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación ética, intelectual y física de los educandos.

La enseñanza primaria será obligatoria y totalmente gratuita en las escuelas del Estado, el cual garantizará el acceso a ellas de todos los niños que habiten el territorio nacional.

La enseñanza secundaria será igualmente gratuita en los Centros Educativos del Estado.

Es obligación de los padres, procurar la educación de sus hijos, de conformidad con la ley.

Los centros universitarios serán autónomos y se regirán por sus estatutos.

La comunidad participará en el desarrollo y control del sistema educativo a través de las asociaciones de padres de familia, de educadores y de estudiantes, reconocidas de acuerdo con la ley.

PARAGRAFO. El Gobierno Nacional invertirá no menos del diez por ciento (10%) de su presupuesto general de gastos en la educación impartida por los centros educativos del Estado.

ARTICULO \*\*. La comunidad podrá organizarse, por barrios, sectores o municipios para la debida atención y educación preescolar de los niños. Para ello el Estado brindará el apoyo material y técnico necesarios.

ARTICULO \*\*. Se garantiza el respeto y la protección del patrimonio cultural de la Nación y de cada una de las regiones y étnias. La ley establecerá las formas para su preservación y sancionará a quien atente contra él.

El idioma oficial de la República de Colombia será el Castellano. El Estado lo protegerá y velará por su estudio y perfeccionamiento.

Lo anterior no obsta para que se respeten y protejan las lenguas de los distintos grupos étnicos.

ARTICULO \*\*. Los niños tendrán derecho a gozar de protección especial y de oportunidades y facilidades que les permitan desarrollarse de manera normal y saludable dentro de condiciones de libertad y dignidad, a disfrutar de los beneficios de la seguridad social y a ser protegidos contra todas las formas del descuido, la crueldad y la explotación, así como contra toda manifestación de la discriminación.

Se prohíbe el trabajo de los menores de catorce años.

ARTICULO 50. La familia y la maternidad están bajo la protección especial del Estado.



Los cónyuges tienen iguales derechos y deberes en el matrimonio y en la familia.

Los hijos extramatrimoniales gozan de los mismos derechos que los nacidos dentro del matrimonio.

El matrimonio de los colombianos se regirá por la ley civil, la cual determinará lo relativo al estado civil de las personas.

**PARAGRAFO.** Mientras se modifica el concordato celebrado entre el Estado colombiano y la Santa Sede, el matrimonio católico tendrá efectos civiles.

**ARTICULO \*\*.** Todas las personas entre los dieciséis y los veinticuatro años prestarán un servicio social obligatorio al país durante un (1) año.

La prestación de este servicio podrá eximir del servicio militar de conformidad con la ley.

**ARTICULO 42.** Los medios de comunicación son libres pero responsables y deberán obrar de conformidad con la ley.

La responsabilidad de los medios de comunicación se ajustará a los siguientes principios:

1. Todo ciudadano tiene derecho a una información objetiva y veraz, a través de los medios de comunicación.
2. Las personas afectadas por informaciones injuriosas, calumniosas o inexactas, podrán pedir su rectificación e indemnización y se sancionará a los responsables de ellas.
3. Se reconoce también el derecho de respuesta, de conformidad con la ley.
4. Los medios de comunicación no están obligados a revelar las fuentes de donde proviene sus informaciones. No obstante, todas las informaciones, y en especial aquellas que se refieren a la honra de las personas, deberán probarse por quienes las difunden, de acuerdo con la ley.
5. Las informaciones no podrán obstaculizar las investigaciones judiciales.
6. No podrán transmitirse en forma directa actos terroristas.
7. No podrán transmitirse mensajes que defiendan o alaben la violencia o el delito.
8. No se podrán dar informaciones referentes a asuntos Estatales reservados o secretos, que pongan en peligro la seguridad del Estado y de acuerdo con la Ley.

El legislador expedirá normas tendientes a garantizar la democratización de los medios de comunicación y a evitar los monopolios.

Ninguna empresa periodística, de radiodifusión sonora o de televisión, podrá tener participación extranjera, o recibir subvención de gobiernos o de compañías extranjeras, salvo lo que se disponga en tratados internacionales.

**ARTICULO \*\*.** Todos los canales radioeléctricos que Colombia utiliza o pueda utilizar en el ramo de las Telecomunicaciones son propiedad exclusiva del Estado.

Las telecomunicaciones son un servicio público que el Estado puede prestar directamente o entregar en concesión, bajo su control, teniendo en cuenta que

su finalidad es elevar el nivel cultural y la salud de la población, preservar y enaltecer las tradiciones nacionales, favorecer la cohesión social y la paz nacional, la democracia y la cooperación internacional.

La Ley garantizará el derecho a la comunicación de la sociedad, en todos los medios de comunicación del Estado, ya sean manejados por él directamente o por los particulares mediante concesión.

La radiodifusión sonora y la televisión no podrán ser utilizados con criterio partidista o al servicio de movimientos, partidos o dirigentes políticos. No obstante dichos movimientos o partidos tendrán acceso a estos medios de conformidad con lo dispuesto por esta Constitución y la ley.

**ARTICULO \*\*.** Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposan en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley o hagan relación a la defensa o seguridad nacional.

**ARTICULO 44.** Se garantiza el derecho de asociación. Está permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones, que no sean contrarias a la moral, a la ley o al interés público y obtener su reconocimiento como personas jurídicas por parte del Estado.

Las entidades sin ánimo de lucro tendrán un objetivo y un funcionamiento de evidente beneficio social.

El Estado fomentará las organizaciones profesionales, cívicas, sindicales, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación, en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

**ARTICULO \*\*.** La comunidad, a través de las asociaciones cívicas que se creen para tal efecto, vigilará la debida prestación de los servicios públicos y el correcto funcionamiento de las entidades responsables de su manejo.

**ARTICULO 45.** Toda persona natural o jurídica de cualquier naturaleza tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.

Las organizaciones cívicas y populares podrán presentar peticiones colectivas a las autoridades tanto nacionales como regionales y locales, relacionadas con necesidades básicas de servicios públicos. Estas peticiones deberán ser tramitadas y respondidas con la mayor celeridad, de acuerdo con la ley, y en forma proporcionada a las posibilidades del ente público correspondiente.

**ARTICULO \*\*.** Los ciudadanos, a título individual o a través de organizaciones cívicas o comunitarias, podrán ejercer acciones populares tendientes a preservar el espacio público, el patrimonio cultural, el medio ambiente, los recursos naturales, los derechos de los usuarios de los servicios públicos y de los consumidores.

**ARTICULO 47.** Eliminado.

**ARTICULO \*\*.** El Defensor de los Derechos Humanos será el mediador entre los ciudadanos y las autoridades del Estado y tendrá las siguientes funciones:

1. Recibir los reclamos o quejas, individuales o colectivos de los ciudadanos por cualquier violación de los derechos humanos garantizados por la Constitución, u omisión relacionada con los mismos, ya sea por parte de los funcionarios públicos o por personas u organizaciones de carácter particular.
2. Recibir los reclamos o quejas, individuales o colectivos de los ciudadanos por causa de omisiones, retardos o comportamiento indebido de funcionarios públicos en el trámite de asuntos de su competencia.
3. Investigar con base en los reclamos y quejas recibidos la actuación de los funcionarios, solicitar las explicaciones pertinentes e iniciar las acciones disciplinarias y judiciales a que haya lugar.
4. Ser mediador de las peticiones colectivas formuladas por organizaciones cívicas y populares, frente a la Administración Pública, cuando éstas se lo demanden.
5. Rendir informes a la opinión pública sobre los resultados de sus investigaciones.
6. Las demás que determine la Ley.

**ARTICULO \*\*.** Los tratados y convenios internacionales relativos a los derechos humanos, ratificados o que se ratifiquen en el futuro por la República de Colombia, formarán parte del Título III de esta Constitución.

## TITULO V

**ARTICULO 55.** Son Ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva, la Jurisdiccional, la Electoral y la Fiscal.

Estas ramas tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado.

**ARTICULO \*\*.** Los partidos o movimientos políticos son asociaciones que promueven la participación de los ciudadanos y concurren a la formación y expresión de la voluntad popular, con el objeto de obtener el poder público.

Los partidos o movimientos políticos se formarán, actuarán libremente conforme a sus estatutos y serán reconocidos por el Estado. Su organización y funcionamiento serán democráticos; por tanto sus adherentes intervendrán en la definición de sus normas en la elección de los cantidos, en la elaboración de los programas, en el control de sus finanzas.

El origen de sus recursos podrá ser privado u oficial, dentro de los límites que señale la ley, pero su procedencia y la destinación de los mismos será de fiscalización ciudadana.

**ARTICULO \*\*.** Los partidos o movimientos políticos de oposición tendrán los siguientes derechos:

1. Acceso a los medios de comunicación del Estado, en la forma como lo determine la ley y de acuerdo con la representación que hayan obtenido en el Congreso de la República durante las últimas elecciones.
2. Derecho de respuesta a los proyectos y políticas del Gobierno, en la forma como lo determine la ley.



3. Derecho de réplica por informaciones injuriosas, calumniosas o inexactas.

4. Los que señale la ley.

**ARTICULO \*\*.** La Rama Electoral está compuesta por el Consejo Nacional de Participación Política y Electoral, los Consejos Seccionales de Participación Política y Electoral y la Registraduría Nacional.

**ARTICULO \*\*.** Son funciones del Consejo Nacional de Participación Política y Electoral:

1. Reconocer la personería jurídica a los partidos o movimientos políticos.
2. Ejercer el control sobre la financiación de los partidos o movimientos políticos, el costo de las campañas políticas y el apoyo estatal a los mismos.
3. Controlar el acceso igualitario de los partidos o movimientos políticos a los medios de comunicación y en particular a los canales de radiodifusión sonora y de televisión en forma permanente, y especialmente en época preelectoral.
4. Atender las quejas de los adherentes de los partidos políticos sobre el incumplimiento de sus estatutos.
5. Controlar las formas de divulgación y publicidad de los programas y campañas políticas.
6. Imponer sanciones, de conformidad con la Ley, a quienes incumplan o violen las normas electorales y de organización de los partidos, o infrinjan de alguna manera el derecho de representación.
7. Vigilar la imparcialidad en las informaciones de carácter político, en la radiodifusión sonora y en la televisión.
8. Elegir al Registrador Nacional y removerlo por parcialidad política o por las causales que determine la ley.
9. Vigilar el respeto a los derechos de la oposición de acuerdo con la ley.
10. Las demás que le señalen las leyes.

**ARTICULO \*\*.** El territorio nacional se dividirá en Distritos Electorales y en cada uno de ellos habrá un Consejo Seccional de Participación Política y Electoral, cuya composición y atribuciones determinará la ley.

**ARTICULO \*\*.** El Consejo Nacional de Participación Política y Electoral estará integrado por un número plural de miembros que representen, proporcionalmente a los resultados de las últimas elecciones parlamentarias, a la totalidad de los partidos o movimientos políticos legalmente reconocidos, quienes deberán reunir los requisitos para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Los miembros de este Consejo serán designados por el Consejo de Estado para períodos de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos.

**ARTICULO \*\*.** El Registrador Nacional será elegido para períodos de cuatro (4) años por el Consejo Nacional de Participación Política y Electoral y deberá reunir los requisitos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

**ARTICULO \*\*.** La Rama Electoral tendrá autonomía administrativa y presupuestal.

**ARTICULO \*\*.** Los funcionarios de la Registraduría pertenecerán a la Carrera Administrativa, la cual será reglamentada por la Ley.

**ARTICULO \*\*.** (Va a continuación del artículo 59). Todos los cargos de la Contraloría General de la República serán de carrera, con excepción del cargo de Contralor.

La ley organizará la carrera de la Contraloría General de la República, que garantice el ingreso, la estabilidad y el ascenso con base exclusiva en el mérito. Queda prohibida cualquier discriminación por sexo, raza o ideas políticas.

## TITULO VI

**ARTICULO 76.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

...

20. Derogado (Auxilios parlamentarios).

...

**ARTICULO 78.** Es prohibido al Congreso:

1. Dirigir excitaciones a funcionarios públicos.
2. Inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes.
3. Derogado.
4. Derogado.
5. Decretar a favor de ninguna persona o entidad gratificaciones, indemnizaciones, pensiones ni otra erogación que no esté destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente.
6. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones.

## TITULO VII

**ARTICULO 79.**

...

También tendrán la iniciativa de las leyes ante cualquiera de las Cámaras:

1. El pueblo mediante proyecto suscrito por más de cincuenta mil ciudadanos.
2. Los partidos políticos debidamente reconocidos que no hubieren obtenido representación en el Congreso.
3. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

**PARAGRAFO.** Quienes presenten un proyecto de ley ante el Congreso, tendrán derecho a sustentarlo en las Comisiones, durante sesiones informales.

## TITULO VIII

**ARTICULO 95.** Los senadores durarán cuatro (4) años en el ejercicio de sus funciones y no podrán ser reelegidos para el período subsiguiente.

## TITULO IX

**ARTICULO 101.** Los representantes a la Cámara durarán cuatro (4) años en el ejercicio de sus funciones y no podrán ser reelegidos para el período subsiguiente.

## TITULO X

**ARTICULO 103.** Son facultades del Congreso:

...

3. Pedir al Gobierno los informes escritos o verbales que necesite para el mejor desempeño de sus trabajos, o para conocer los actos de la Administración.
4. Citar por escrito y requerir a los Ministros, con una anticipación no menor de cuarenta y ocho horas, para que concurran a las sesiones a absolver cuestionarios que se les formulen sobre el ejercicio de sus funciones. Los debates no podrán extenderse a asuntos ajenos al cuestionario.
5. Como consecuencia del control político, formular observaciones, mediante proposición aprobada por la mayoría de miembros y votar mociones de censura por separado a cualquiera de los Ministros, sólo por asuntos relacionados con funciones propias del cargo.

Las mociones de observaciones o censura, sólo podrán presentarse una vez concluido el debate de citación a los Ministros, por una tercera parte de sus miembros; la aprobación de la moción de censura requerirá las dos terceras partes de los integrantes del Congreso e implicará la dimisión del Ministro.

...

**ARTICULO 105.** Los individuos de una y otra Cámara representan al pueblo y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común.

**ARTICULO \*\*.** Son causales de pérdida de la investidura de congresista, diputado y concejal, que declarará la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

1. La violación de las normas sobre incompatibilidades e inhabilidades previstas en la Constitución y en la Ley.
2. Faltar a las sesiones de la corporación, sin justa causa, en la forma en que lo determine la ley.
3. La indebida destinación de dineros públicos.
4. El tráfico de influencias, las presiones indebidas o los chantajes a funcionarios de la administración pública, debidamente comprobados.

**ARTICULO 106.** Los Congresistas son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo, exceptuando las ofensas de carácter calumnioso.

**ARTICULO 107.** Suprimido.

## TITULO XI

**ARTICULO 109.** El Presidente de la República no puede conferir empleo a los Senadores y Representantes, durante el período para el cual fueron elegidos.

**ARTICULO 110.** Los miembros del Congreso, desde el momento de su elección y hasta cuando pier-



dan su investidura, no podrán hacer por sí ni por interpuesta persona, contrato alguno con la administración pública; ni gestionar en nombre propio o ajeno negocios que tengan relación con el Gobierno de la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías o los municipios, ni ser apoderados o gestores ante las entidades oficiales y descentralizadas.

Además están inhabilitados, durante el periodo para el cual fueron elegidos, para ejercer cualquier profesión u oficio remunerado y para ser miembros de Juntas o Consejos Directivos de entidades públicas de cualquier orden.

ARTICULO 120. Corresponde al Presidente de la República:

1. Nombrar y separar libremente los Ministros del Despacho, los jefes de Departamentos Administrativos y los Directores o Gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional.

PARAGRAFO. Todos los cargos de la Rama Ejecutiva serán de carrera, con excepción de los cargos de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

La ley organizará la Carrera Administrativa que garantice el ingreso, la estabilidad y el ascenso con base exclusiva en el mérito. Queda prohibida cualquier discriminación por sexo, raza, religión o ideas políticas.

5. Derogado.

ARTICULO \*\*. El Gobierno elaborará el Plan de Desarrollo con base en los proyectos presentados por las distintas regiones del país, conforme a la ley.

Concertará con los representantes de las fuerzas económicas y sociales, el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo. Oídas y analizadas sus observaciones, tomará la correspondiente decisión y lo presentará a la consideración del Congreso de la República, el cual decidirá sobre su aprobación o desaprobación en el término de un mes.

## TITULO XV

ARTICULO 149. Todos los cargos de la Rama Judicial serán de carrera y se proveerán de conformidad con la ley.

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado tendrán un periodo de diez (10) años y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.

ARTICULO 162. La ley organizará la Carrera Judicial y del Ministerio Público que garantice el ingreso, la estabilidad y el ascenso con base exclusiva en el mérito. Queda prohibida cualquier discriminación por sexo, raza o ideas políticas.

ARTICULO \*\*. Los funcionarios y empleados que ingresen a la Carrera Judicial y del Ministerio Público tendrán los derechos que les reconozca la ley. Esta podrá establecer edad de retiro forzoso y causales de remoción.

ARTICULO \*\*. Créase el Consejo Nacional de Administración de Justicia con los miembros, la organización y las funciones que determine la ley, encar-

gado de administrar, con los Consejos locales, la Carrera Judicial y del Ministerio Público.

## TITULO XVII

ARTICULO 171. Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisarios, Alcaldes, Concejales Municipales, del Distrito Especial, de los Distritos Turísticos, Procurador General de la Nación y Defensor de los Derechos Humanos.

El voto es libre y secreto.

ARTICULO 172. ...

El legislador regulará la facultad de los votantes para escoger los candidatos de listas abiertas.

La ley podrá establecer circunscripciones nacionales y especiales.

ARTICULO \*\*. El Estado proveerá el medio o mecanismo para efectuar la votación.

ARTICULO \*\*. Nadie podrá presentarse como candidato a más de un cargo de elección popular, simultáneamente.

ARTICULO \*\*. En las listas para Corporaciones Públicas sólo se incluirán candidatos principales. Las faltas absolutas o temporales de los elegidos se suplirán con los candidatos de la misma lista que no hubieren resultado elegidos.

ARTICULO \*\*. Ningún candidato a elecciones de Corporaciones Públicas ni sus familiares, podrán ser concesionarios de espacios de televisión ni de frecuencias radiales.

ARTICULO 179. El derecho de representación ciudadana se ejerce mediante el sufragio. El elegido será responsable ante los ciudadanos por el cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo y a su condición de representante del pueblo y rendirá cuenta de su gestión, de conformidad con la ley.

## TITULO XVIII

ARTICULO 185.

Los miembros de las Asambleas Departamentales durarán en el ejercicio de sus funciones cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el periodo subsiguiente.

ARTICULO 187. Corresponde a las Asambleas por medio de Ordenanzas:

Las Asambleas Departamentales no podrán decretar auxilios.

ARTICULO \*\*. Todos los cargos administrativos a nivel departamental serán de carrera, con excepción de los cargos de libre nombramiento y remoción del Gobernador del Departamento.

ARTICULO \*\*. Los Gobernadores de los Departamentos no podrán conferir empleo a los Diputados de las Asambleas durante el periodo para el cual fueron elegidos.

Los Diputados de las Asambleas Departamentales no podrán formar parte de las Juntas o Consejos

Directivos de las entidades públicas de todos los órdenes.

ARTICULO 196.

Los Alcaldes municipales, el Alcalde del Distrito Especial de Bogotá y los Alcaldes de los Distritos Turísticos no podrán conferir empleo a los Concejales municipales durante el periodo para el cual fueron elegidos.

Los Concejales no podrán ser miembros de Juntas o Consejos Directivos de entidades públicas de todos los órdenes.

ARTICULO \*\*. Los miembros de los Concejos Municipales y Distritales durarán en el ejercicio de sus funciones cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el periodo subsiguiente.

ARTICULO 197. Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

- 1ª Ordenar, por medio de Acuerdos, lo conveniente para la administración del municipio, por iniciativa del Alcalde, del propio Concejo o de los ciudadanos.

PARAGRAFO. Los Concejos Municipales, el Concejo del Distrito Especial de Bogotá y los Concejos de los Distritos Turísticos no podrán decretar auxilios.

ARTICULO \*\*. Todos los cargos administrativos a nivel municipal y distrital serán de carrera, con excepción de los cargos de libre nombramiento y remoción del Alcalde municipal o distrital.

ARTICULO 201. Los Alcaldes serán elegidos por el voto de los ciudadanos para periodos de cuatro (4) años, el día que fije la ley, y ninguno podrá ser reelegido para el periodo siguiente.

Nadie podrá ser elegido simultáneamente Alcalde y Congresista, Diputado, Consejero Intendencial o Comisario o Concejal.

La ley establecerá las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los Alcaldes, fecha de posesión, faltas absolutas o temporales y forma de llenarlas, las causales de suspensión o destitución y dictará las demás disposiciones necesarias para su elección y el normal desempeño de sus cargos.

ARTICULO \*\*. La cuarta parte de los electores que votaron en la última elección de Alcalde Distrital o Municipal, podrán solicitar al Consejo Seccional de Participación Política y Electoral la realización de nuevas elecciones, con el fin de decidir sobre la revocatoria del mandato al Alcalde en ejercicio y la elección de nuevo Alcalde, durante el resto del periodo.

La decisión sobre la revocatoria del mandato se tomará por la mayoría absoluta de los electores.

ARTICULO \*\*. Se podrán realizar consultas populares a nivel municipal y distrital. Tendrán la iniciativa para convocarlas:

- 1ª El Alcalde.
- 2ª El Concejo Municipal o Distrital.



- 3º El cinco por ciento (5%) de los habitantes del municipio o distrito, por medio de documento que contenga sus nombres, cédulas y firmas.

## TITULO XIX

ARTICULO 202. Pertenecen a la República de Colombia:

- 4º Todos los canales radioeléctricos que Colombia utiliza o pueda utilizar en el ramo de las telecomunicaciones y los derechos que en esta materia se le reconozcan internacionalmente.

ARTICULO 207.

Los dineros públicos sólo se utilizarán de acuerdo con su destinación legal.

Los miembros de las Corporaciones públicas y los funcionarios responderán personalmente por el uso indebido de los dineros públicos y serán sometidos a las sanciones legales correspondientes.

## TITULO XX

ARTICULO 214. A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución conforme a las siguientes funciones:

- 1º Decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad que se presenten contra los actos legislativos, pero únicamente por vicios de procedimiento.
- 2º Decidir definitivamente sobre las objeciones de inconstitucionalidad, que el Gobierno haga a los proyectos de ley, por su contenido material o por no haber sido tramitados y aprobados en la forma que prescribe esta Constitución.
- 3º Decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad que se presenten contra las leyes, por su contenido material o por no haber sido tramitadas y aprobadas en la forma que prescribe esta Constitución.
- 4º Decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad que se presenten contra los decretos del Gobierno, expedidos con fundamento en los artículos 76, ordinales 11, 12, y 80 por su contenido material o por vicios de procedimiento.
- 5º Decidir directamente sobre la constitucionalidad de los decretos que el Gobierno dicte con base en los artículos 121 y 122 en relación exclusiva con cada una de esas disposiciones; y resolver definitivamente sobre las demandas que por otros motivos de inconstitucionalidad se instauren contra ellos.
- 6º Decidir directamente sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los apruben; con tal finalidad el Gobierno los remitirá a la Corte Suprema de Justicia dentro de los seis días siguientes al de la sanción de la ley. Si la Corte Suprema de Justicia los declara constitucionales, el Gobierno debe efectuar el canje de notas de ratificación.

## TITULO XXI

ARTICULO 218. La Constitución Política podrá ser reformada por los siguientes procedimientos:

1. Por una Asamblea Nacional Constituyente convocada por el Presidente de la República, por solicitud de una cuarta parte de los electores y de conformidad con la ley.
2. Por el Congreso mediante Acto Legislativo de iniciativa del Congreso, del Gobierno o de la cuarta parte de los Concejos Municipales, aprobado en dos legislaturas por ambas Cámaras, conforme a las reglas del artículo 81 de esta Constitución. La segunda vuelta podrá efectuarse dos meses después de concluida la primera.

PARAGRAFO. El Presidente de la República convocará un Referendo para someter al pueblo las reformas efectuadas por el Congreso, cuando éstas se refieran a limitaciones de los derechos reconocidos por la Constitución Política, a los mecanismos de participación en ella establecidos o a las reformas introducidas al mismo Congreso.

3. Por Plebiscito convocado por el Presidente de la República, por solicitud de una cuarta parte de los Concejos Municipales del país.

MARIA TERESA GARCES LLOREDA

Constituyente

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Uno de los aspectos de la vida del país que ha hecho mayor crisis y que merece una gran atención, con el fin de buscar sus causas y de encontrar la solución que permita superarlas, es el alejamiento en que se encuentra la comunidad de sus dirigentes y en general de la marcha institucional, o sea la ausencia de participación de los ciudadanos en la toma de las grandes decisiones que los afectan.

Esta profunda crisis en que se debate nuestra sociedad, está ligada a la creciente desinstitucionalización de las luchas políticas y sociales, la cual es la expresión de la falta de legitimidad de las instituciones, así como de los partidos políticos, cuya representatividad está hoy seriamente erosionada.

Existen limitaciones importantes en el funcionamiento normal de las instituciones y en la participación política y social; la importancia de la Constituyente en la coyuntura histórica actual está dada por la posibilidad de ser un escenario para la paz, y de dar sustento a un nuevo Estado de Derecho.

El reto es crear un Estado más fuerte y eficiente, pero más democrático, integrado por instituciones accesibles a los ciudadanos y por tanto confiables. En esto radica la verdadera participación democrática.

A continuación proponemos algunas reformas que consideramos básicas para crear un ambiente de apertura, pluralismo y democracia real, que permita al individuo sentirse parte vital de la comunidad.

Atribuimos una gran importancia a los aspectos políticos, porque entre los derechos civiles y los derechos políticos existe la relación del fin a los medios.

El presente proyecto plantea desde el preámbulo que la soberanía radica en el pueblo, de donde se deduce la necesidad de establecer mecanismos democráticos de participación directa de éste en los distintos niveles de decisión.

En un momento en que existe en el mundo entero una fuerte tendencia a privatizar los servicios que tradicionalmente han estado a cargo del Estado con el pretexto de lograr la eficiencia empresarial, consideramos que es necesario tener una claridad meridiana sobre aquellas responsabilidades que el Estado de ninguna manera puede eludir, ni aun en un país de alto nivel económico.

Es por ello que en el presente proyecto nos referiremos a la educación, la seguridad social, algunos aspectos de la justicia, los medios de comunicación y la planeación económica y social.

La segunda parte del proyecto se refiere a las reformas que deben introducirse en la democracia representativa, con el fin de convertirla en una realidad, suprimiendo todos los vicios que la han desvirtuado.

(En el presente texto los artículos que se mencionan numerados, corresponden a la misma numeración de la actual Constitución Política. Los artículos nuevos aparecen con asteriscos).

## PREAMBULO

*La Asamblea Nacional Constituyente deriva su legitimidad del mandato popular recibido el 27 de mayo y el 9 de diciembre de 1990, e invoca la protección de Dios, como un reconocimiento a la tradición religiosa del pueblo colombiano.*

*En el Preámbulo se precisa el objeto de la Constitución que se expedirá, el cual no podría ser otro que el de afianzar la Unidad Nacional, en un territorio donde existen todavía procesos incabados de colonización, donde el Estado no ha hecho presencia en la totalidad del mismo y el país se debate en profundos procesos de violencia.*

*De igual manera se busca la consolidación del ejercicio de la Soberanía Popular, a través de varias instituciones que se introducen y otras que se reforman sustancialmente en el nuevo texto, con las cuales se pretende asegurar una democracia real.*

*La convivencia es, sin embargo, imposible sin una verdadera Justicia, la cual se fortalece en forma definitiva.*

*Consideramos que sin el afianzamiento de estos principios no sería viable alcanzar la paz, la cual constituye la razón de ser y el postulado básico del pacto social.*

## EL SISTEMA POLITICO

En los artículos 1º y 2º del Proyecto se reafirma el carácter del Estado colombiano como República unitaria, con descentralización regional y autonomía municipal. Se considera importante para una mayor democratización, que los municipios gocen de autonomía en la planeación y en la inversión de sus recursos.

La descentralización regional que se recomienda no implica, de ninguna manera, la desvertebración política ni el abandono de los sectores más deprimidos del territorio nacional.

Finalmente, el Estado de Derecho no tendría sentido sin la democracia, cuyo fundamento está en la Soberanía Popular, de la cual emana el Poder Público.

En efecto, la Soberanía se ejerce en forma directa a través de los mecanismos de participación que se establecen en el presente proyecto y de manera



indirecta a través de los representantes elegidos popularmente.

En un artículo nuevo el proyecto reconoce la igualdad de todas las personas ante la ley, así como el hecho de que todos tienen los mismos derechos y obligaciones.

Se resalta la dignidad de la persona, la inviolabilidad de sus derechos, su libertad, así como el respeto a la Constitución, a la Ley y a los derechos de los demás, como fundamento del orden político y de la paz social.

La igualdad se extiende al sexo, la ascendencia, la raza, la lengua y las creencias religiosas o políticas.

A las personas que se encuentran en situaciones de debilidad, el Estado protegerá especialmente y castigará los abusos o maltratos contra ellas.

### **La Nacionalidad, la reciprocidad en los derechos políticos de los extranjeros.**

En la reforma sugerida al artículo 9° se amplía el ámbito de los derechos para el colombiano, ya que puede alcanzar otras Cartas de Naturalización en países extranjeros, sin que por ello vea perdidos los derechos que tiene en su Patria, en virtud de su calidad de nacional.

Con este principio se reconoce la realidad de muchos colombianos que han tenido que abandonar su país por motivos económicos, pero que desean seguir vinculados a Colombia, por razones de diferente índole.

En la reforma del artículo 11 se establece también la posibilidad de reconocer algunos derechos políticos a los extranjeros, en desarrollo del principio de reciprocidad, cuando así se pacte en los tratados internacionales.

En este sentido el proyecto difiere del presentado por el Gobierno, en cuanto considera que la extensión a los extranjeros de los derechos políticos no debe hacerse por la Constitución, sino en virtud de Convenios o Tratados Internacionales.

### **LA DEMOCRACIA DIRECTA O PARTICIPATIVA**

En nuestra historia constitucional no han existido tradicionalmente formas de participación comunitaria. Sólo en una ocasión se ha convocado a un plebiscito en toda la vida republicana y recientemente se crearon algunos mecanismos de democracia participativa a nivel local.

Se propone en el presente proyecto que el pueblo ejerza la soberanía de manera directa a través de diversos mecanismos de participación, a saber:

#### **El ejercicio del Derecho de Asociación**

Mediante la reforma del artículo 44 de la Carta se expresa la importancia de que la comunidad se organice con el objeto de hacerse presente en las diferentes instituciones de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. De ahí que sea esencial, no sólo la garantía constitucional del derecho de asociación, sino su verdadero fomento por parte del Estado.

Así mismo, se busca restringir la existencia de las entidades sin ánimo de lucro, con el fin de que respondan exclusivamente a satisfacer necesidades de beneficio social y no, como sucede en la actuali-

dad, que bajo esta categoría se esconden diversas formas asociativas que persiguen fines lucrativos.

### **La vigilancia de los servicios públicos por parte de la comunidad**

La correcta y adecuada prestación de los servicios públicos constituye un factor que es de vital importancia para todos los habitantes. Por ello, los usuarios de estos servicios deben tener el derecho a participar en su vigilancia a través de organizaciones comunitarias que realmente los representen.

### **Participación en la Educación**

El proyecto comprende también la reforma del artículo 41, referente a la educación.

Es principio fundamental de la participación democrática que todos los habitantes del territorio nacional puedan tener acceso a la educación, a la ciencia, a la cultura y a la tecnología.

La enseñanza primaria será obligatoria y totalmente gratuita. Debe garantizarse el acceso de todos los niños que habiten el territorio nacional, a las escuelas del Estado.

Con esta disposición se busca corregir la inoperancia de la gratuidad establecida en la norma vigente, ya que se limitó a consagrar un principio general pero sin establecer la obligación del Estado de hacer efectiva la posibilidad de ingreso a las escuelas para todos los niños.

Hoy en día, conforme a los datos de la Unicef, en Colombia la población escolarizada entre 7 y 12 años es del 88% y entre 13 y 18 años es del 58%, con diferencias significativas entre la zona rural y la zona urbana. Cerca de seiscientos mil niños entre 7 y 12 años aún no tienen acceso a la escuela primaria y de cada cien niños que comienzan el primer grado sólo cuarenta terminan la primaria. En este nivel la tasa promedio de deserción es del 11.7%.

Además el proyecto extiende la gratuidad de la educación a la enseñanza secundaria, en los centros educativos del Estado.

En la escuela secundaria de cada 100 niños que la comienzan sólo 39 la terminan y se registra una tasa de deserción del 13.5%, de acuerdo con la misma fuente.

Para hacer efectiva esta obligación del Estado, el proyecto plantea una norma presupuestal consistente en la obligación del Gobierno Nacional de invertir no menos del 10% de su presupuesto general de gastos, en la educación impartida directamente por el Estado. Esta norma implica la prohibición de destinar parte de estos recursos a la educación privada.

En apoyo de la obligatoriedad del Estado y en defensa del derecho de los niños a obtener educación, se consagra la responsabilidad de los padres en procurar la educación de sus hijos. Igualmente a través de las asociaciones de padres, de educadores y de estudiantes, la sociedad deberá participar en el desarrollo y control del sistema educativo, con el fin de coadyuvar al mejoramiento de su calidad.

Como un reconocimiento a la importancia de la educación básica en los primeros años de vida se establece que la comunidad podrá organizarse por barrios, sectores o municipios para la debida atención y educación preescolar de los niños.

Lo anterior teniendo en cuenta que en atención integral al preescolar, a pesar de que la cobertura se incrementó en setecientos mil nuevos niños en los últimos tres años, aún carecen de atención cerca de cuatrocientos mil niños entre 2 y 7 años. Existen también quinientos veinte mil menores de 2 años que requieren atención nutricional.

La cooperación comunitaria en esta materia no excluye la obligación del Estado de prestar, para ello, el apoyo material y técnico necesarios.

Además de la enseñanza académica el proyecto establece la obligación para el Estado de fomentar la educación física, el deporte y la recreación, por ser elementos fundamentales de la formación y el desarrollo integral de niños y jóvenes e instrumento definitivo de prevención de la drogadicción, la delincuencia juvenil, el gaminismo y la marginalidad.

Uno de los aspectos más importantes para el progreso científico y cultural de un país es la libertad de investigación y de enseñanza especialmente en los niveles universitarios. De ahí que se defienda en el proyecto la autonomía de los centros universitarios, los cuales se regirán por sus estatutos.

En todos los niveles de la educación se garantiza la libertad de enseñanza, pero bajo la suprema inspección y vigilancia del Gobierno.

### **El respeto por el patrimonio cultural y las diferencias étnicas y lingüísticas**

Colombia es un país donde conviven expresiones culturales diversas, producto de la existencia de distintas etnias y lenguas.

Esta diversidad debe reconocerse y protegerse por el Estado y respetarse por todos los habitantes del territorio nacional, bajo sanción.

El patrimonio cultural del Estado también lo constituyen los restos, vestigios y monumentos arqueológicos, al igual que las construcciones, objetos artísticos y documentos y testimonios de valor histórico.

### **Los derechos de los niños**

La atención de los niños no puede considerarse un asunto exclusivamente privado, sino que debe entenderse como la inversión de futuro más importante de la sociedad, convirtiéndose en una cuestión de carácter público.

Los niños deberán tener derecho a gozar de protección especial y de oportunidades y facilidades que les permitan desarrollarse de manera normal y saludable y dentro de condiciones de libertad y dignidad, a disfrutar de los beneficios de la seguridad social y a ser protegidos contra todas las formas del descuido, la crueldad y la explotación, así como contra toda manifestación de la discriminación.

Como forma de asegurar la debida formación y desarrollo de los niños, se prohíbe el trabajo para los menores de 14 años.

La norma propuesta reconocerá por primera vez en nuestra Constitución Política los derechos del niño ya consagrados por el Código del Menor de 1989 y por las declaraciones internacionales, específicamente por la de las Naciones Unidas del 20 de noviembre de 1959.

Estos derechos deben ser respetados por la sociedad como tal, incluidos sus propios padres. El Estado, a través de la legislación de menores, los jueces especializados y la organización administrativa determi-



nada por la ley, se constituye en garante de estos derechos.

Todos sabemos que uno de los fenómenos más vergonzosos de la sociedad colombiana es el abandono y el maltrato de los niños. Aunque la información es imprecisa, los datos de 1985 de la Unicef, indican que en dicho año había alrededor de 5.000 niños de la calle de ambos sexos, la mayoría de los cuales estaba en Bogotá. Existen sin embargo datos mucho más alarmantes.

El niño de la calle tiene serios problemas de salud como tuberculosis, enfermedades venéreas, desnutrición y drogadicción y carece de cualquier recurso para satisfacer sus necesidades y de quien se lo proporcione, por lo cual, para sobrevivir, desarrolla conductas que lo colocan al margen de la ley y de la sociedad. Son niños totalmente abandonados, con problemas de conducta, maltratados en el pasado y en el presente, a pesar de lo cual creen encontrar en la calle la "libertad" y el "respeto" que nunca tuvieron en sus hogares.

Los niños maltratados atendidos en centros hospitalarios presentan un cuadro que incluyen las actuales lesiones físicas, la mala situación de salud en general, el descuido personal, la desnutrición y las huellas de anteriores episodios de maltrato. Sin importar la edad (desde niños de meses de nacidos), se han encontrado casos de lesiones mortales propiciadas con armas, violencia emocional, privación afectiva, abandono total, abuso y explotación sexuales.

En 1987 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar afirmaba que cada año se maltratan entre cincuenta mil y cien mil niños.

La mujer y el niño de los estratos urbanos más pobres se ven obligados a contribuir económicamente en los gastos de manutención del hogar, en las más variadas actividades. Esto representa para la mujer pesadas cargas, dada su doble responsabilidad doméstica y productiva, y para el niño, además de agotadoras jornadas en actividades como la construcción, ventas ambulantes, canteras, etc., el abandono temporal o definitivo de la escuela y problemas de salud. Hay que agregar que las actividades desempeñadas por los menores y las mujeres en estas condiciones rara vez están cubiertas por la seguridad social.

El Departamento Nacional de Planeación señala que en estas zonas marginales "... los problemas de malnutrición se combinan con los de falta total o parcial de atención que sufre particularmente en las edades de 2 a 6 años. El niño en estas edades es prematuramente considerado como una persona que ya puede defenderse y por esta razón permanece más tiempo solo y aun con la responsabilidad de cuidar a sus hermanos menores. De esta manera queda sometido a graves riesgos de accidentalidad y al temprano inicio de su vida callejera" (DNP 1987).

(Los anteriores datos han sido tomados del libro "Pobreza y Desarrollo en Colombia". Su impacto sobre la Infancia y la Mujer. Publicado por Unicef, el Departamento Nacional de Población y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en mayo de 1988).

#### La participación y la familia

Siendo la familia el núcleo social básico y el ambiente natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, es importante la consagración constitucional de los principios básicos que la orientan.

Es así como se propone la consagración de la protección especial del Estado a la familia y a la maternidad.

Muchas mujeres no tienen acceso a los servicios de salud durante el embarazo y el parto, con riesgo de su vida y la de los recién nacidos. La atención de la madre y el niño son, pues, necesidades fundamentales para la organización social.

Se establece la igualdad civil de los cónyuges y la autoridad familiar compartida, las cuales tuvieron reconocimiento legal por el Decreto-ley 2820 de 1974, pero dada su importancia, al igual que sucede con el reconocimiento de la igualdad de derechos de los hijos extramatrimoniales, consideramos que debe tener consagración constitucional.

El proyecto establece que la ley civil regula el matrimonio y lo relativo al estado civil de las personas. Sin embargo, teniendo en cuenta que el Estado colombiano y la Santa Sede celebraron un Concordato que se encuentra vigente y de acuerdo con el cual el matrimonio católico tiene efectos civiles, es necesario establecer que esta última norma subsiste mientras se modifica el Concordato.

#### Participación en la Seguridad Social

Un aspecto primordial en el desarrollo de la vida comunitaria y de la participación de los ciudadanos en las ventajas que ésta implica, es el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a la seguridad social.

Se introduce, como aporte novedoso, la precisión de aquellos aspectos que integran la seguridad social como son la protección a la salud, la atención por invalidez, vejez y muerte y el desempleo.

En desarrollo del principio de participación, se establece que los beneficiarios de la seguridad social tendrán acceso a los organismos decisorios de las entidades que prestan este servicio.

Para hacer efectivo el principio de que todos los habitantes del territorio nacional estarán vinculados a la seguridad social, sin acudir al concepto de la asistencia pública o al de la caridad pública, se establece en el parágrafo del artículo 19 que todas las personas contribuirán a la seguridad social, en forma proporcional a sus ingresos y que las personas de mayor capacidad económica y el Estado subsidiarán a aquellas que carecen de recursos.

Con el objeto de asegurar el cumplimiento de la obligación estatal, se dispone que el Estado hará las provisiones necesarias en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Presupuesto anual.

#### La participación en los Medios de Comunicación

En esta materia se proponen fundamentales cambios en el artículo 42.

El concepto de la libertad de expresión ha variado notablemente en los últimos años; ya no se trata de la sola garantía del derecho individual de los empresarios a llevar al público en general la información que ellos consideren pertinente, sino del derecho de la comunidad a estar correctamente informada y a tener acceso a los medios de comunicación para dar a conocer sus opiniones.

La libertad de los medios de comunicación debe existir en todo tiempo, y no sólo en tiempos de paz como dispone la norma vigente, pero está supeditada a su ejercicio con responsabilidad.

Para evitar los excesos a que ha dado lugar, por un lado, la censura por parte de los Gobiernos, bajo el amparo del Estado de Sitio, de cuyo prácticamente permanente y de otra, el libertinaje y los desbordamientos impunes de los medios de comunicación contra la honra de las personas, se fija el marco dentro del cual las empresas de comunicación pueden actuar con libertad, pero en forma responsable.

El proyecto de reforma que planteamos garantiza la información objetiva y veraz con los consecuentes derechos de rectificación y de respuesta.

Como una salvaguarda al ejercicio del periodismo se dispone que los medios de comunicación no están obligados a revelar las fuentes de donde provienen sus informaciones, no obstante lo cual, toda información, y en especial aquellas que se refieren a la honra de las personas, deberán probarse por quienes las difunden, de acuerdo con la ley.

Otro marco de la responsabilidad es la prohibición de que las informaciones obstaculicen las investigaciones judiciales y la transmisión directa de actos terroristas, así como la exaltación de la violencia y del delito.

De otra parte y con el fin de garantizar la imparcialidad política y no permitir ventajas a favor de algunos candidatos, se prohíbe la utilización de los canales de radiodifusión y televisión para defensa de intereses de movimientos o partidos políticos.

Como marco final la responsabilidad comprende, también, la prohibición de revelar secretos o reservas de Estado establecidas por la ley.

Como una medida para proteger la soberanía nacional en materia cultural e informativa se establece la prohibición a las empresas periodísticas de radio y televisión de tener en su capital participación extranjera o de recibir subvenciones extranjeras, a no ser por la reciprocidad que se establezca mediante tratados internacionales.

Para evitar concentraciones que puedan hacer peligrar la democracia, se dispone que el legislador regulará la forma de evitar los monopolios en los medios de comunicación.

Ante la confusión existente en materia de prestación de servicios públicos por parte del Estado, es conveniente elevar a norma constitucional el principio de la propiedad del Estado sobre los canales radioeléctricos y la naturaleza de servicio público de las telecomunicaciones.

Así mismo, consideramos importante que la Constitución reconozca la finalidad de las telecomunicaciones, como un fin superior a los intereses meramente comerciales o privados de los concesionarios. Esta sería una forma de evitar que las razones económicas se impongan sobre el interés común de elevar el nivel cultural de la población, de preservar y enaltecer las tradiciones nacionales, de favorecer la cohesión social y la paz nacional, la democracia y la cooperación internacional.

#### La publicidad de las actuaciones oficiales

Con el fin de garantizar la transparencia de las actuaciones oficiales, se propone establecer el derecho de los ciudadanos a consultar los documentos públicos.

#### El ejercicio del Derecho de Petición

Se reitera el principio constitucional del artículo 45, consistente en permitir que los particulares puedan



presentar peticiones respetuosas a las autoridades y el de obtener su pronta resolución.

Es fundamental tener en cuenta que muchos conflictos sociales se podrían evitar si a las peticiones colectivas se les diera un trámite institucional y una pronta solución en la medida de la capacidad del Estado.

Por ello se consagra la posibilidad de que se ejerzan acciones de petición comunitarias, relacionadas con la prestación de servicios por parte del Estado, las cuales deberán ser atendidas por éste en forma expresa y proporcionada.

Como una medida que garantice la transparencia de las actuaciones oficiales se concede a nivel constitucional el derecho a todos los ciudadanos de consultar los documentos públicos, con las excepciones que determine la ley.

### Servicio social obligatorio de los jóvenes

Como una forma de vincular a los jóvenes colombianos en la solución de los problemas de la comunidad y su participación en el desarrollo de la misma, el proyecto propone la creación del servicio social obligatorio para los varones y mujeres entre los 16 y los 24 años, durante un año.

No se trata de reemplazar el servicio militar obligatorio, sino de crear una nueva forma de servicio, extensiva a las mujeres, la cual en algunos casos, como por ejemplo cuando se trata de personas con imposibilidades físicas, o de aquellas que no resultan aptas para las labores militares, pueda eximir del servicio militar. Esto permitirá que todos los jóvenes sin excepción presten a la sociedad su concurso solidario.

### La Concertación en materia económica y social

Se propone una modificación de fondo de los artículos constitucionales relativos a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, a los cuales no se les ha dado cumplimiento, estableciendo la obligación del Gobierno de elaborarlo con base en los proyectos presentados por las distintas regiones del país. Además, se propone establecer la obligación del Gobierno de concertar con los representantes de las fuerzas económicas y sociales el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo que presentará a la consideración del Congreso de la República.

Es claro que la concertación no implica que el Gobierno pierda la capacidad decisoria en materia económica, pero sí es importante que recoja las inquietudes de los distintos sectores y en la medida de lo posible busque el apoyo y la participación de los mismos en el desarrollo de las políticas, contenidas en los planes de desarrollo.

### El Defensor de los Derechos Humanos

No basta con establecer catálogos de derechos en una Constitución sino que es necesario que éstos puedan ser debidamente protegidos y respetados en la realidad. Por ello se ha considerado importante crear una institución que permita garantizar el debido respeto de los mismos.

De esta manera se propone la creación del Defensor de los Derechos Humanos, quien será el mediador entre los ciudadanos y las autoridades del Estado.

En nuestro país se justifica ampliamente la creación de esta institución, cuya eficacia ha sido probada en otras latitudes, por muchos motivos. El individuo aislado tiene en forma creciente la necesidad de ser

protegido frente a la burocracia, cada vez más fuerte y numerosa, ya que los otros medios de control son insuficientes:

El control jurisdiccional cumple un papel apreciable; sin embargo, no es suficiente sólo, si se tienen en cuenta la gran cantidad de aspectos que escapan a este control, como por ejemplo la inoportunidad o la inconveniencia de una decisión, las cuales no pueden alegarse ante los Tribunales Administrativos, la duración de los litigios frente a la urgencia de los problemas que debe resolverse, el excesivo formalismo y el alto costo de un proceso.

Los controles administrativos internos son escasos, dada la falta de seriedad, la arrogancia y la politiquería que rodean a la Administración Pública. El control político del Parlamento es muy débil en los sistemas presidenciales como el nuestro.

La Procuraduría cumple funciones relacionadas con la defensa de los intereses de la Nación; promueve la ejecución de las leyes, de las sentencias judiciales y de disposiciones administrativas; supervigila la conducta oficial de los empleados públicos y persigue los delitos y contravenciones que turben el orden social. Pero sus procedimientos se asemejan a los judiciales en cuanto a la duración y a los excesivos formalismos y rigorismos. Por eso creemos que la labor del Defensor de los Derechos Humanos no puede ser cabalmente asumida por el Procurador.

La gestión de este funcionario debe caracterizarse por la rapidez, la gratuidad, la independencia. Además sus facultades deben ir más allá del simple control de legalidad de las actuaciones de los funcionarios y extenderse a los errores, negligencias, retardos; debe controlar tanto las acciones como las omisiones en todo lo relacionado con los derechos de los ciudadanos.

Se dota a este funcionario de la facultad de recibir e investigar los reclamos o quejas individuales o colectivos por cualquier violación de los derechos humanos, ya sea por parte de los funcionarios públicos, o por personas u organizaciones de carácter particular.

La competencia del Defensor de los Derechos Humanos debe extenderse a vigilar la conducta de los militares, como sucede en los países Escandinavos y en Alemania Federal.

Así mismo se le atribuye la competencia para recibir e investigar los reclamos o quejas por causa de omisiones, retardos o comportamiento indebidos de los funcionarios públicos y para iniciar las acciones disciplinarias y judiciales correspondientes.

Como un complemento al derecho de presentar peticiones comunitarias a las autoridades, se establece como función del Defensor de los Derechos Humanos el actuar como mediador de estas peticiones cuando las organizaciones cívicas y populares así lo demanden.

Finalmente, este funcionario debe rendir informes a la opinión pública sobre el resultado de sus investigaciones.

Esta institución puede constituir un esfuerzo de humanización y de lucha contra la injusticia, ya que, como se dijo, su finalidad es la defensa de los derechos del individuo a menudo subyugado por un sentimiento de impotencia frente a la Administración.

El Defensor de los Derechos Humanos debe reunir algunas características especiales como ser una per-

sona de gran respetabilidad, independiente, imparcial y guardar la neutralidad política y su acción estará enmarcada por el sentido de la oportunidad y de la equidad. Por tanto creemos que su nombramiento debe hacerse en forma directa por el pueblo y no por el Congreso como se hace en otros países.

Creemos que la creación del Defensor de los Derechos Humanos será un factor de progreso institucional, de mayor acercamiento de los ciudadanos al Estado, sobre todo si tiene su origen en el voto popular.

### Reconocimiento constitucional de los Tratados y Convenios sobre Derechos Humanos

El Título III de nuestra Constitución contiene básicamente libertades individuales, sin tener en cuenta las necesidades concretas de millones de personas que no tienen acceso a los mínimos elementos que se requieren para una existencia digna.

La presencia del Estado debe ser por tanto mucho más activa: Es su misión la de velar por la generalización de la seguridad social; por la conservación de los recursos naturales, su explotación favorable a los intereses del país, y la protección del medio ambiente; por la defensa de los desvalidos, los marginados y las comunidades minoritarias; por la protección de la familia, la maternidad y los niños; debe garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a la función pública y asegurar las posibilidades de ingreso de todos los niños a la educación; debe fortalecer la justicia. En fin, el Estado debe constituirse en un verdadero promotor del desarrollo.

Teniendo en cuenta que estos aspectos que implican una serie de prestaciones que el Estado debe asegurar a los ciudadanos se encuentran contenidos en varios Pactos y Convenios Internacionales suscritos por Colombia, sería conveniente establecer en el Título III la prelación de los Convenios Internacionales que protegen los derechos humanos, sobre las leyes internas, o sea, reconocerles un nivel constitucional.

De esta forma, todos los Tratados y Convenios ya ratificados y que se ratifiquen en el futuro por Colombia quedarían automáticamente incluidos dentro del texto constitucional.

La consecuencia de reconocerles este nivel, además de su preeminencia sobre las leyes y cualquier otro ordenamiento de inferior categoría es la competencia de la Corte Suprema de Justicia para controlar el ajuste de estos últimos a su normatividad. De otra parte, estos textos de orden internacional, al entrar a formar parte de la Constitución, deberán ser aplicados y respetados por las autoridades civiles, judiciales y militares, en todo el territorio nacional.

La confusa violencia existente en Colombia, proveniente de distintos sectores, no respeta a la población civil, hasta el punto que ha habido masacres de personas totalmente ajenas a los principios, en enfrentamientos entre la guerrilla y el Ejército, o personas que mueren en actos terroristas de la más diversa procedencia, o en manos de autodefensas o paramilitares, como en Mejor Esquina, en Otanche o en Segovia, donde no se ha respetado ni la vida de los niños.

Una forma de humanizar los conflictos armados es aplicando los instrumentos específicamente ideados para ello y que están contenidos en Convenios Internacionales como los Protocolos Adicionales de Ginebra de 1977.



Mientras existan ejércitos irregulares en Colombia, es necesario por lo menos salvaguardar a los ciudadanos inermes no combatientes. Un reconocimiento constitucional de este Derecho Humanitario, crearía conciencia entre todos los sectores que se encuentran en conflicto, sobre el respeto de la población civil.

#### **Acciones ciudadanas de control de constitucionalidad**

Además de las acciones contenciosas que tienen los habitantes del territorio nacional para impedir los excesos de la Administración Pública frente a sus derechos individuales o colectivos es importante como mecanismo de participación ciudadana, la posibilidad existente de interponer acciones populares de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.

La propuesta contiene un artículo reformativo del 214 de la Constitución, el cual recoge el proyecto elaborado por el doctor Humberto Mora Osejo en el año de 1986. En él se contienen nuevas posibilidades de los ciudadanos para actuar en acción de inconstitucionalidad, a saber:

Las demandas de inconstitucionalidad contra actos legislativos, pero únicamente por vicios de procedimiento.

Se amplía la posibilidad de control sobre los Decretos expedidos con fundamento en el artículo 121 sobre Estado de Sitio y 122 sobre Estado de Emergencia Económica y Social.

El control directo de la Corte, en estos casos, de acuerdo con la propuesta sólo debe versar sobre el examen del Decreto en relación con la norma que específicamente le sirve de fundamento. Si cualquiera de estos Decretos, mediante el examen directo de constitucionalidad, es declarado exequible, se propone que pueda ser demandado por cualquier ciudadano con base en otros motivos de inconstitucionalidad.

#### **La iniciativa popular para la formación de las leyes**

Una posibilidad importante de participación de los ciudadanos ante los poderes públicos es la iniciativa ante las Cámaras para el trámite de las leyes. La propuesta de reforma del actual artículo 79, contiene tres posibilidades para esta iniciativa: por parte del pueblo mediante proyecto suscrito por más de cincuenta mil ciudadanos; por los partidos políticos debidamente reconocidos que no hubieren obtenido representación en el Congreso; por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Para una mayor garantía de que el Congreso dará trámite a estas iniciativas se establece que quienes presenten un proyecto de ley tendrán derecho a sustentarlo en sesiones informativas.

#### **Las consultas populares a nivel municipal**

Es a nivel local donde debe estimularse más la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre proyectos específicos y obras prioritarias de la comunidad. Es así como se propone que la realización de estas consultas puedan hacerse por iniciativa del Alcalde, del Concejo Municipal o Distrital y del cinco por ciento de los habitantes del municipio o distrito.

Así mismo para la elaboración de Acuerdos se propone que puedan tener la iniciativa el alcalde, el concejo o los ciudadanos (artículo 197).

#### **La igualdad de acceso a la función pública**

Para reformar los artículos 59, 120, numeral 1º, parágrafo; 149, 162, se establece la igualdad de acceso a la función pública.

La igualdad de los ciudadanos implica que todos puedan, en las mismas condiciones, acceder al servicio público, sin discriminación alguna por raza, sexo o ideas políticas. Por esta razón y para evitar que los cargos del Estado sean botín del partido triunfante en las elecciones se propone la generalización de la Carrera Administrativa en todos los cargos del Estado, salvo los inmediatos colaboradores del Presidente de la República, de los Gobernadores y de los Alcaldes.

Es así como el proyecto consagra que todos los cargos de la Rama Ejecutiva, en todos los niveles, de la Registraduría, de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de la Contraloría serán de Carrera, en la cual se garantice el ingreso, la estabilidad y el ascenso con base exclusiva en el mérito.

Con esta medida se pretende además tocar un aspecto de gran importancia para la modernización del Estado: la creación de un verdadero servicio público.

En el proyecto de reforma propuesto se acaba con cualquier consideración de tipo partidista para la formación del Gobierno y para los nombramientos dentro de la Rama Jurisdiccional.

#### **La participación en la reforma de la Constitución**

Las dificultades que tuvo el país para la reforma de la Constitución durante los últimos veinte años demostraron la necesidad de reconocer en esta materia la posibilidad de participación popular.

El proyecto contiene tres posibles maneras de reformar la Constitución, modificando así el artículo 218: por el Congreso, por su propia iniciativa, por iniciativa del Gobierno o de la cuarta parte de los Concejos Municipales; por plebiscito convocado por solicitud de una cuarta parte de los Concejos Municipales y por una Asamblea Constituyente convocada por solicitud de la cuarta parte de los electores.

Además se prevé la convocatoria de un referendo para someter al pueblo las reformas efectuadas por el Congreso cuando se refieran a limitaciones de los derechos humanos, a los mecanismos de participación establecidos en la Constitución o a las reformas al propio Congreso.

#### **EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

Los mecanismos de democracia participativa constituyen sin duda un gran avance del proceso político, pero para que sean realmente efectivos, es necesario depurar también la democracia representativa.

¿Porque de qué serviría que exista iniciativa popular en todos los niveles de la Administración, o en materia legislativa y constitucional, si quienes van a tomar las decisiones sobre estas iniciativas no representan realmente a la comunidad? Por el contrario, crear la ilusión de que existe una participación de-

moocrática y pluralista, cuando la maquinaria del poder está en pocas manos, puede ser aún más nocivo para la paz social.

En síntesis, rodear de garantías el derecho de representación es condición para superar la caracterización de nuevo sistema político como una democracia restringida.

En la medida en que la población se sienta interpretada por los representantes en las Corporaciones Públicas y por los gobernantes, la política dejará de ser el asunto de unos pocos. A su vez, la violencia perderá sentido como medio de expresión de la inconformidad. De ahí que el acuerdo sobre las reformas indispensables en este campo sea prioritario sobre cualquier otro en materia constitucional.

Se pretende con estas reformas purificar el sistema electoral y llenar de garantías la actividad política, con el objeto de estimular el desarrollo democrático, la participación en las elecciones y el acercamiento de los ciudadanos a sus representantes.

#### **La institucionalización de los partidos políticos**

El reconocimiento de los partidos o movimientos políticos como asociaciones que promueven la participación de los ciudadanos y concurren a la formación y expresión de la voluntad popular es básico para la democratización de la vida política.

La gran responsabilidad que tienen los partidos debe traducirse en una organización y un funcionamiento también democráticos, los cuales permitan a sus adherentes intervenir en la definición de sus normas, en la elección de los candidatos, en la elaboración de los programas y en el control de sus finanzas.

#### **Los derechos de la oposición**

Se propone el reconocimiento expreso de los partidos o movimientos políticos de oposición, a los cuales se les reconoce el derecho de acceso a los medios de comunicación del Estado, el derecho de respuesta a los proyectos y políticas del Gobierno, el derecho de réplica por informaciones injuriosas, calumniosas o inexactas y otros que señale la ley.

Lo anterior constituye una real apertura y garantiza la posibilidad de actuar a nuevas opciones políticas y de participación de todos los partidos o movimientos políticos en la lucha por el poder.

#### **La creación de la Rama Electoral**

Como un mecanismo institucional para garantizar la transparencia en las elecciones, la imparcialidad del Estado frente a los distintos contendores y en general el derecho de representación de los ciudadanos, se propone la creación de la Rama Electoral.

Esta Rama estará integrada por el Consejo Nacional de Participación Política y Electoral, los Consejos Seccionales y la Registraduría Nacional y gozará de autonomía administrativa y presupuestal.

El Consejo Nacional será el gran árbitro de la contienda electoral: ejercerá el control sobre la financiación de los partidos o movimientos, el costo de las campañas políticas y el apoyo estatal a los mismos; el acceso igualitario a los medios de comunicación del Estado; vigilará la imparcialidad en las informaciones de carácter político en estos últimos y vigilará el respeto a los derechos de la oposición.



La independencia de esta Rama se garantiza mediante la autonomía administrativa y presupuestal y la carrera administrativa de sus funcionarios.

### La prohibición del cúmulo de funciones

Se ha generalizado la costumbre de que una misma persona se candidate para varios cargos de elección popular al mismo tiempo, lo cual redundaría en que una vez elegida no tenga tiempo para afrontar las responsabilidades inherentes a cada uno de los cargos, mientras está privando a otras personas de la oportunidad de prestar sus servicios a la comunidad.

Para evitar lo anterior se propone una norma que consagre la prohibición para presentarse como candidato a más de un cargo de elección popular.

### La independencia de las Corporaciones Públicas con relación al Ejecutivo

Con el propósito de evitar cualquier tipo de presión o "soborno" del Ejecutivo al Legislativo la propuesta incluye la prohibición de que el presidente pueda conferir empleo a los Congresistas durante el período para el cual fueron elegidos. Esto permitirá una mayor independencia del Congreso en su función de fiscalización del Ejecutivo y evitará que un grupo reducido de personas roten de una Rama a la otra del Poder Público, estimulando así la especialización y la mayor participación de la comunidad en la gestión pública.

Se reforma así el artículo 109.

Esta prohibición también se propone a nivel departamental y municipal, respecto del Gobierno departamental y local y las Corporaciones Públicas correspondientes. El período de éstas también será de cuatro años.

### La imposibilidad de reelección en el periodo subsiguiente

Se reitera en el proyecto el período de cuatro años para Senadores y Representantes, pero se establece la prohibición de su reelección para el período subsiguiente.

El período de los alcaldes se extiende a cuatro años y se establece la misma prohibición respecto de su reelección.

Tampoco podrán ser reelegidos para el período subsiguiente los miembros de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales.

### La supresión de los Auxilios Parlamentarios, de las Asambleas y de los Concejos Municipales y Distritales

Se atiende el clamor nacional contenido en cientos de comunicaciones enviadas a la Presidencia de la República por ciudadanos de todos los estratos y regiones, de que se termine con un elemento corruptor como son los llamados Auxilios destinados por las Corporaciones públicas a presuntas empresas útiles o benéficas, pero que en la práctica se han constituido en una fuente de financiación de los partidos y de las campañas políticas.

### La responsabilidad de los elegidos y de los funcionarios públicos frente a los ciudadanos

El principio de la Soberanía Popular tiene como consecuencia que los elegidos tengan la obligación

de responder por sus actuaciones; por eso se propone la modificación del artículo 105 de la Constitución, mediante la aseveración de que los individuos de una y otra Cámara representan al pueblo y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común.

En consecuencia con este principio, se propone la reforma sustancial del artículo 179 para establecer que el elegido será responsable ante los ciudadanos por el cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo y a su condición de representante del pueblo.

En concordancia con lo anterior y en desarrollo del principio de que los dineros públicos sólo se utilizarán de acuerdo con su destinación legal, al artículo 207 se agrega la obligación que tienen los miembros de las Corporaciones Públicas y los funcionarios de responder personalmente por el uso indebido de los dineros públicos, bajo severas sanciones.

### Las causales de pérdida de la investidura

Se plantean diversos mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad de los elegidos frente a los electores: se ha propuesto por algunas personas el sistema de la revocatoria del mandato el cual no se incluyó en el texto del proyecto, en relación con los Congresistas, por falta de claridad acerca de los medios para hacerlo viable y por considerarlo como un peligro para los representantes de minorías que lleguen a las Corporaciones Públicas.

En la búsqueda de un sistema objetivo y viable para hacer efectiva la responsabilidad de los elegidos, se propone una sanción por parte de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, consistente en la pérdida de la investidura, por violación de las normas sobre incompatibilidades e inhabilidades o por faltar a las sesiones de la Corporación, sin justa causa, en la forma en que lo determine la ley; la indebida destinación de dineros públicos, el tráfico de influencias, las presiones indebidas o los chantajes a funcionarios de la Administración Pública, debidamente comprobados.

### La inviolabilidad limitada de los Congresistas. Supresión de la inmunidad

En el Proyecto se precisa más la inviolabilidad de los Congresistas en cuanto se consagra únicamente para su voto o sus opiniones dentro del Parlamento, exceptuando las ofensas de carácter calumnioso. Pero se suprime la inmunidad parlamentaria por haberse prestado en nuestro país para innumerables abusos.

### Las inhabilidades de los Congresistas

Dentro de las reformas que deben hacerse al Congreso se encuentra la de convertirlo en una entidad eficiente y moderna, donde realmente se trabaje con seriedad y honestidad.

Para tal efecto se propone que los miembros de esta Corporación estén inhabilitados para ejercer cualquier profesión u oficio remunerado.

### El Control Político del Congreso sobre el Ejecutivo

Con el objeto de preservar la separación de los poderes se reitera la prohibición al Congreso de dirigir excitaciones a funcionarios públicos, inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes,

decretar a favor de ninguna persona o entidad gratificaciones, indemnizaciones, pensiones ni otra erogación que no esté destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a ley preexistente y decretar actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones.

Sin embargo, se establece la posibilidad de: pedir al Gobierno informes, citar a los Ministros y formular observaciones y mociones de censura. Estas últimas mociones requieren las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.

### La prohibición de nombrar a los miembros de Corporaciones Públicas de elección popular en Juntas Directivas

Para una mayor independencia del Congreso con relación a la Rama Ejecutiva del Poder Público, sus miembros no deben formar parte de las Juntas Directivas de las entidades del Ejecutivo, lo cual se ha generalizado. Porque no puede el Congreso controlar al Ejecutivo cuando los Congresistas están comprometidos en su gestión.

Esta prohibición se extiende en relación con los Diputados Departamentales y los Concejaes Municipales.

### Revocatoria del mandato de los alcaldes

El período de los alcaldes se aumenta en el proyecto a cuatro (4) años, para permitirle desarrollar una verdadera acción de gobierno que se imposibilita dentro del corto lapso de gobierno actual. Sin embargo, como una forma de participación ciudadana en la administración de la ciudad, y de control de los ciudadanos sobre el cumplimiento por el alcalde de los programas planteados en la época electoral, se plantea la posibilidad de la revocatoria de su mandato, por la cuarta parte de los electores que votaron en la última elección y de su reemplazo por un nuevo alcalde, para el resto del período.

### Consultas populares a nivel municipal y distrital

Como una forma de participación de los ciudadanos en las grandes decisiones de la vida local se propone la ampliación de la iniciativa para convocatorias, además del alcalde, al Concejo Municipal o Distrital y al cinco por ciento de los habitantes del municipio o distrito.

### Reformas al Régimen Electoral

Se busca en el proyecto garantizar el derecho de representación. Se optó por estipular que el voto es libre y secreto y por llenar de garantías el ejercicio de este derecho, con el objeto de estimular a los ciudadanos a votar.

Se extiende el sistema de elección popular a los cargos de Procurador General de la Nación y de Defensor de los Derechos Humanos.

Con el ánimo de responsabilizar a los elegidos en su cargo se establece en el proyecto que en las listas para Corporaciones Públicas sólo se elegirán candidatos principales.

Como ya se dijo, es propósito de este proyecto el encontrar mecanismos para que el debate electoral sea pulcro e imparcial, por lo cual se establece en su texto que ningún candidato a elecciones de Corpo-



raciones Públicas, ni sus familiares, puedan ser concesionarios de espacios de televisión ni de frecuencias radiales.

En relación con las elecciones para Corporaciones Públicas se prevé la posibilidad de los votantes para escoger los candidatos de listas abiertas o para variar el orden de los candidatos en ellas, sistema que vincula más directamente al elector con la decisión democrática sobre quiénes van a ser sus representantes.

El Estado se encargará de proveer el mecanismo para efectuar la votación. Con esta propuesta se recoge la magnífica experiencia de las últimas elecciones, en las cuales se utilizó el llamado tarjetón o tarjeta electoral.

También, a través de la ley, se podrán establecer circunscripciones nacionales y especiales, con el objeto de dar oportunidad de representación a las minorías.

### **Supresión de los suplentes**

Con el objeto de racionalizar el trabajo en las Corporaciones Públicas se considera importante la supresión de los suplentes en las respectivas listas. En caso de falta temporal o absoluta de alguno de los elegidos, debe reemplazarlo el siguiente candidato no elegido en la misma lista del ausente, según el orden de inscripción.

MARIA TERESA GARCES LLOREDA  
Constituyente

