

ARTICULOS CONSTITUCIONALES SOBRE
MECANISMOS DE
PARTICIPACION DEMOCRATICA

Ponencia Subcomisión Tercera

1.- Soberanía

ARTICULO: El pueblo, directamente o por medio de sus representantes, ejerce la soberanía.

Son mecanismos directos de participación: El voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley podrá establecer otros adicionales.

2. Representación

ARTICULO: Los individuos de una y otra cámara representan al pueblo, y deberán votar consultando la justicia y el bien común.

3. El Voto

ARTICULO: El voto es un derecho y un deber ciudadanos. La ley podrá establecer el voto obligatorio y señalar los casos de excepción al cumplimiento de esa obligación.

El elegido es responsable políticamente frente a la sociedad y frente a sus electores, del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

PARAGRAFO TRANSITORIO: Mientras la ley no establezca otro procedimiento, que otorgue más y mejores garantías, en todas

las elecciones los ciudadanos votarán con tarjetas electorales las cuales contendrán a lo menos la identificación de los partidos o movimientos reconocidos y, en caso de elección uninominal, los nombres de los candidatos. Las tarjetas serán elaboradas y distribuidas a los electores por conducto de la organización electoral.

3.- Iniciativa Legislativa

ARTICULO: Un veinte por ciento de los concejales del país o un veinte por ciento de los diputados del país o un número de ciudadanos no menor al uno por ciento del censo electoral, podrán presentar ante el Congreso proyectos de ley o de reforma constitucional. Si el proyecto en cuestión hubiere sido presentado por un número de ciudadanos superior al cinco por ciento del censo electoral y no fuere acogido favorablemente por el Congreso, será sometido a consulta popular y se entenderá adoptado si es aprobado por la mayoría de los votantes, siempre y cuando hubieren participado en la votación por lo menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral. En estos casos el Gobierno deberá convocar la consulta para decidir sobre lo pertinente dentro de los seis meses siguientes.

ARTICULO: El treinta por ciento de los concejales del país o el treinta por ciento de los diputados del país o el cuarenta por ciento de los congresistas o un número no menor del cinco por ciento de los ciudadanos que conforman el censo electoral, podrá solicitar que una ley se someta al referéndum del pueblo. En estos casos el Gobierno deberá convocarlo para decidir sobre lo pertinente dentro de los seis meses siguientes.

La decisión se tomará por la mayoría de votos, siempre y

cuando hubieren participado en la votación, por lo menos, la cuarta parte de ciudadanos inscritos en el censo electoral.

4.- Elección de Personero Municipal

ARTICULO: En cada municipio existirá un Personero, elegido por voto popular. Su período y calidades serán señalados por la ley. Tal funcionario cumplirá labores de veedor, tanto en lo fiscal como en lo político, y en todo caso defenderá los derechos de los habitantes del municipio respectivo.

5.- [Elección Popular de Gobernadores]

ARTICULO: [Los Gobernadores de los Departamentos serán elegidos por voto popular.]

6.- Derecho de Petición

ARTICULO: Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades públicas por motivos de interés general o particular, y obtener pronta resolución.

El legislador podrá reglamentar el ejercicio del derecho de petición ante organizaciones privadas, para garantizar los derechos fundamentales.

7.- Juntas Administradoras Locales y Regionales

ARTICULO: Los concejos municipales podrán crear Juntas Administradoras Locales para sectores del territorio municipal, las cuales ejercerán funciones de veeduría cívica, coordinación, vigilancia y ejecución de los planes y programas de desarrollo sectorial, obras públicas y prestación de los servicios públicos. Ellas formularán, así mismo, propuestas ante las instituciones nacionales, departamentales y

municipales encargadas de la elaboración de dichos planes, a fin de que estos tengan en cuenta las necesidades y las políticas de desarrollo requeridas por las regiones. Los concejales tienen prohibición absoluta de pertenecer a ellas.

ARTICULO: Las Asambleas Departamentales podrán crear Juntas Administradoras Regionales para sectores del territorio departamental, en las mismas condiciones y con las mismas funciones señaladas en el artículo anterior. Los diputados tienen prohibición absoluta de pertenecer a ellas.

8.- Acción de Prioridad ante el Gobierno

ARTICULO: Las Juntas Administradoras Locales y Regionales podrán acudir ante cualquier autoridad del orden nacional, departamental o municipal, que tenga como atribución ejecutar gastos públicos, realizar obras o prestar servicios, para solicitar prioridad en la realización de aquéllas o en la prestación de éstos. Tal solicitud deberá ser motivada, con demostración de la urgencia y el carácter social o público de tales obras o servicios.

La autoridad respectiva contará con un plazo de treinta días para resolver la solicitud presentada, mediante acto administrativo que debe ser motivado. El incumplimiento de este término es causal de mala conducta que puede llevar a la aplicación de las sanciones previstas en esta Constitución y en la ley.

PARAGRAFO: En todo presupuesto anual y en todo plan de desarrollo, se deben incluir las partidas y acoger las solicitudes de prioridad ya aceptadas.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE
COMISION PRIMERA

MECANISMOS DE PARTICIPACION DEMOCRATICA,
MECANISMOS E INSTITUCIONES DE PROTECCION
DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y
PROCEDIMIENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Informe de la Subcomisión Tercera

A la subcomisión Tercera correspondió el estudio de las propuestas presentadas a la Asamblea Nacional Constituyente sobre tres grandes temas: Los mecanismos de participación democrática, que buscan vincular más directamente al pueblo en la toma de las decisiones políticas; los instrumentos de protección de los derechos fundamentales, cuya finalidad es garantizar el carácter normativo de la Constitución y evitar que sus previsiones se queden como meras declaraciones de principios, y, finalmente, los mecanismos de reforma constitucional, respecto de los cuales, la tendencia es la de ampliar las posibilidades de participación y expresión popular.

A. Participación democrática

La mayoría de los proyectos, por no decir casi todos, solicitan participación. En muchos casos ésta se queda en el mecanismo de elección directa. Así, tenemos elección popular de Presidente, de

gobernadores, de congresistas, de alcaldes, de concejales, de diputados, del Procurador, etc.

Otros proyectos no se quedan unicamente en el mecanismo del voto, sino que van más allá, como es el caso de la iniciativa legislativa, tanto a nivel municipal como departamental y nacional.

En sentido amplio y general, algunos proyectos contemplan el ya conocido derecho de petición, desarrollado por el actual artículo 45 de la Constitución Nacional y por el decreto 01 de 1984.

El referéndum y el plebiscito tambien se presentan en la mayoría de los proyectos estudiados, con diferencias en cuanto a las modalidades y circunstancias de su operancia.

El tema de la participación democrática es amplísimo, y tiene que ver con la mayoría de los títulos de la Constitución. Hay participación en el proceso legislativo, en la planeación, en los mecanismos de control, en las modalidades de organización ciudadana. Despues de analizar y contrastar distintas propuestas, la subcomisión acogió y decidió plantear a la Comisión los siguientes aspectos:

1. Soberanía Popular

Como soporte conceptual de la democracia participativa hemos considerado necesario consignar que la Soberanía se ejerce por el pueblo, directamente, o a través de sus representantes.

La norma que se propone enuncia unos fundamentales mecanismos de participación directa y deja abierta la posibilidad para que el legislador establezca otros, dentro del criterio según el cual es necesario otorgar a los ciudadanos el máximo de oportunidades de decisión en los asuntos que les conciernen.

2. Representación

De manera concordante con el principio anterior, se dispone que las cámaras legislativas representan al pueblo, con la finalidad de que se pueda configurar una más clara modalidad de responsabilidad política de los elegidos, que vaya más allá de la implícitamente contenida en la no reelección.

3. El Voto

Después de un cuidadoso análisis se decidió adoptar en esta materia la fórmula presentada por el Gobierno sobre el voto como derecho y como deber, delegando en el legislador la posibilidad de hacerlo obligatorio.

También considera importante la subcomisión que se contemple la figura del tarjetón electoral, adicionando, eso sí, a la fórmula del Gobierno, la anotación de que el legislador sólo podría cambiarlo por otro que consagre más o mejores garantías democráticas.

3. Iniciativa legislativa

Como esencial mecanismo de participación, la norma propuesta consagra la iniciativa para proponer proyectos de ley o de reforma constitucional en un porcentaje de los concejales o los diputados del país, o de los ciudadanos que integran el censo electoral, además de las facultades que conservan el Gobierno y el Congreso.

Se pretendió buscar un término medio en cuanto a los requisitos cuantitativos para dicha iniciativa, de tal manera que la misma no se convierta en anárquica, pero tampoco su ejercicio se dificulte al extremo de hacerla inoperante.

Igualmente se consideró importante establecer un término para el

pronunciamiento del Congreso, y que cuando la iniciativa sea presentada por un número calificado de ciudadanos y sea negada por el Congreso, pueda ser aprobada en consulta popular, siempre y cuando se presente una participación ciudadana mínima de conformidad con el censo electoral.

En el mismo sentido, en condiciones más estrictas y, adicionalmente, con iniciativa expresa de un porcentaje de los congresistas, se consagra la posibilidad de que una ley pueda perder su vigencia por obra de un referéndum popular.

La iniciativa también se extiende a los niveles departamental y municipal, en los cuales dada la proximidad que el elector tiene con los asuntos que habrían de decidirse, este instrumento puede llegar a alcanzar una gran significación, particularmente si la nueva Constitución amplía la autonomía de los entes regionales y locales.

4. Elección popular del Personero

Considera la subcomisión que una garantía esencial de los ciudadanos en el nivel municipal es la elección popular del Personero. Sería esta quizá la única manera de conferirle, en el Municipio, verdadera entidad y autonomía a este funcionario que debe ser un vocero de los intereses de la comunidad frente a las autoridades y verdadero veedor cívico.

5. Elección de gobernadores

Al discutir el tema y evaluar los pros y los contras de esta innovación, se concluyó que el esquema actual de los departamentos en el régimen jurídico-político colombiano, no es propicio para la consagración de la elección popular de gobernadores. No obstante, se coincidió también en que una reforma sustancial del régimen departamental podría incluir dicho sistema.

6. Derecho de Petición

Uno de los más elementales instrumentos de participación democrática es la posibilidad que tienen las personas de dirigirse a las autoridades y obtener respuesta adecuada a sus pretensiones. Sobre este tema, se acogió el principio contenido en el artículo 45 de la Constitución vigente, pero se dispone que el legislador podrá ampliar el ámbito de su aplicación frente a organizaciones privadas. Esto responde a una necesidad de la vida moderna que ha visto surgir poderosos entes privados frente, a los cuales el particular se encuentra en condiciones de indefensión.

7. Juntas Administradoras

Es necesario generar y perfeccionar los instrumentos para la articulación de los intereses colectivos. Considera la subcomisión que las juntas administradoras locales y regionales cumplen ese propósito, al permitir que personas que por razones de vecindad comparten una serie de necesidades y aspiraciones, actúen de manera organizada para colaborar y vigilar a las autoridades en el cumplimiento de las labores que les conciernen.

Dichas juntas podrán ser creadas a iniciativa de las asambleas y los concejos, con el propósito de que su encuadramiento institucional otorgue mayor poder vinculante a sus decisiones, pero para mantener su carácter comunitario y no político se dispone que ni los diputados ni los concejales podrán pertenecer a ellas.

8. Acción de Prioridad

El artículo propuesto podría considerarse como la base en la pirámide de la planeación concertada. Se pretende que las juntas administradoras locales y regionales puedan plantear de manera institucionalizada sus necesidades ante las entidades de ejecu-

ción presupuestal. Sería este un mecanismo que, entre otras cosas, permitiría canalizar los recursos que ahora distribuyen discrecionalmente los congresistas a través de los llamados auxilios parlamentarios, para la atención de obras y servicios que por su pequeña dimensión pasan desapercibidos en las instancias centrales de decisión. También se lograría dar voz a las comunidades ante esos organismos centrales, para que se definan en los planes y presupuestos las prioridades de inversión.

Se trata de dar fuerza decisoria y vinculante a las actividades de la comunidad organizada. Por tal razón se exige que la autoridad respectiva conteste dentro de un término perentorio. Para garantizar la seriedad de la respuesta, se dispone que las solicitudes de prioridad aceptadas se deben incluir en todo plan de desarrollo y en todo presupuesto anual.

9. Revocatoria del mandato

En la subcomisión existe el acuerdo acerca de que dentro de los mecanismos de participación deben quedar consignados unos instrumentos de sanción política que vayan más allá de la mera posibilidad de la no reelección. Uno de ellos es la revocatoria del mandato.

No obstante que hubo coincidencia en cuanto a las bondades de la figura en abstracto, no se llegó a una fórmula que permitiera superar los problemas prácticos y de principio que se ven implicados en su aplicación. En particular se expresó el temor por la interferencia que se podría presentar entre los partidos, con especial riesgo para los sectores minoritarios. Se plantearon varias alternativas buscando armonizar la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad política del funcionario frente a sus electores, con el carácter secreto, universal y eminentemente democrático del voto, pero sin llegar a obtener un consenso sobre el particular.

10. Otros mecanismos de participación

La subcomisión también consideró otros mecanismos de participación directa contenidos en distintas propuestas y proyectos, y en principio concluyó que su tratamiento competía más bien a distintas comisiones, como las de Justicia o de Gobierno y Congreso. Así por ejemplo, se omite un tratamiento completo de los funcionarios que se considera deben ser elegidos popularmente, entre los cuales figuran en algunos casos los jueces municipales y los jueces de paz. En otros casos el tema debe tratarse junto con la definición de los derechos: Tal es la situación de la fundamental garantía para la participación democrática, contenida en el principio sobre los derechos a la información y a la réplica.

B. Mecanismos de Protección de los Derechos Fundamentales

En Colombia los instrumentos de control de constitucionalidad, legalidad y protección de los derechos han tenido variados desarrollos, tanto constitucionales como legales y jurisprudenciales. Hoy, nuevos criterios exigen avanzar en estas materias para que el Estado asuma más decididamente, no solo la protección sino también la promoción de los derechos que la Constitución consagra en beneficio de los particulares.

En este orden de ideas la sub-comisión avocó el estudio de los siguientes temas:

1. La Buena Fe

Proponemos que en la Constitución se consagre expresamente el principio de la buena fe, con dos precisiones:

Primero, se hace explícita su aplicación en Derecho Administrati-

vo, y en general respecto de las actividades del Estado. El particular no puede quedar desamparado frente a actuaciones de funcionarios que sin violar directamente norma alguna si obran maliciosa o indolentemente.

En segundo lugar, la norma, con carácter imperativo, establece una presunción que debe constituir garantía esencial del ciudadano y que pese a ser de la esencia del Derecho ha sido en la práctica invertida en Colombia.

2. Reglamentos de los derechos

Con frecuencia, los derechos que la Constitución consagra en beneficio de los particulares no pueden hacerse efectivos debido a los requisitos y trabas que se inventan los funcionarios en las distintas dependencias oficiales. La excesiva tramitología no es solamente una amenaza para la aplicabilidad de las garantías constitucionales, sino que se ha convertido también, en una de las principales fuentes de corrupción administrativa. El funcionario, abusando de su situación de poder y de las condiciones de necesidad del particular, puede exigir prestaciones especiales para el cumplimiento de sus obligaciones.

Por las razones anotadas, considera la subcomisión que la norma que se comenta contiene un importante mecanismo de protección, orientado a evitar que la aplicación de los derechos quede supeditada al querer arbitrario y con frecuencia abusivo de los funcionarios.

3. Acción pública de inconstitucionalidad y control automático de constitucionalidad.

Sobre este particular la subcomisión consideró que el debate debe plantearse en el capítulo de la Jurisdicción Constitucional, cuyo estudio adelanta la Comisión Cuarta. Sin embargo, sin entrar a

terciar en la discusión sobre Corte Suprema de Justicia o Corte Constitucional, considera la subcomisión que cualquiera que sea la modalidad que se adopte, deben mantenerse las actuales acciones, excepciones y controles previstos en los artículos 214 y 216 de la Constitución, sin someterlos a recortes de ninguna clase, excepto, quizá, por el señalamiento de un término para la impugnación de normas debido a fallas de procedimiento en su formación.

4. Aplicación preferencial de las normas jurídicas de superior jerarquía.

La subcomisión ha considerado necesario ampliar el principio de aplicación preferencial de la Constitución, para disponer que toda autoridad pública, judicial o administrativa, deberá dar prelación a las disposiciones de superior jerarquía. Es claro que cuando se presente un conflicto de normas, el funcionario que conoce del asunto no puede declarar la inexecutable o la nulidad de las normas que estima contrarias al ordenamiento jurídico, pero si puede decidir, de oficio o a solicitud de parte, aplicar de preferencia la de mayor jerarquía.

5. Otras acciones judiciales, recursos administrativos y mecanismos adicionales

Se ha estimado que la norma constitucional no agota, ni puede agotar, los instrumentos de protección, razón por la cual, como una garantía fundamental para los asociados, se otorga una competencia general para que el legislador establezca otras acciones, recursos y mecanismos adicionales para la defensa del orden jurídico y de los particulares. Este mandato constitucional no hace sino reconocer la dinámica legislativa que entre nosotros ha desarrollado un muy elaborado sistema de defensa de la legalidad, al paso que permite que frente a nuevas situaciones se diseñen nuevos instrumentos.

Para la defensa de los intereses colectivos se consideró conveniente establecer un mandamiento expreso de modo que respecto de algunos de ellos que revisten particular importancia se consagren acciones populares, al alcance de cualquier persona. Se planteó en la sub-comisión que para darle mayor vigor a la garantía, la norma podría redactarse de tal manera que en lugar de un mandato para el legislador se consagrara un verdadero derecho ciudadano, que a falta de norma que lo reglamente pudiera hacerse efectivo con base en la Constitución.

6. La suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.

Se propone ampliar la figura de la suspensión provisional, para hacerla extensiva a todos los actos administrativos que sean susceptibles de impugnarse por la vía contencioso administrativa, sin importar que se trate de actos definitivos, de trámite o de ejecución. Se propone que este artículo quede incluido en el capítulo de protección de los derechos particulares, porque la figura de la suspensión provisional debe interpretarse ante todo como una herramienta para la defensa de los asociados, frente a los efectos de actos que contrarían el ordenamiento jurídico. Eventualmente el acto será declarado nulo, pero deben evitarse desde el principio sus consecuencias dañosas.

7. La responsabilidad de las autoridades públicas y del Estado

En la actualidad nuestra Constitución no consagra de manera expresa la responsabilidad patrimonial del Estado; ella ha sido deducida por la jurisprudencia. La norma que se propone contiene un régimen integral de responsabilidad de las autoridades y del Estado, de manera tal que no solamente se incluye la penal y disciplinaria de la autoridad que quebrante la ley, sino también la solidaria de ésta y el Estado frente a los daños que ocasionen con su actividad u omisión.

La consagración constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado se fundamenta en los criterios de la antijuridicidad del daño y la imputabilidad. De conformidad con el primero, se amplía el ámbito de la responsabilidad, que la jurisprudencia ha derivado de la noción de falla en el servicio público, para dar cabida a nuevos tipos de responsabilidad, como la que se ha denominado responsabilidad por daño especial. La imputabilidad, por su parte, se refiere a la circunstancia de que no basta con la relación de causalidad material entre el daño y el agente que lo produce, sino que además, para que surja la responsabilidad del Estado, dicho daño le debe ser jurídicamente atribuible.

Se ha considerado también, que la sanción por el incumplimiento del deber es un importante mecanismo de protección para los asociados, quienes están facultados para pedir la aplicación de las responsabilidades correspondientes y obtener una reparación frente a los perjuicios que se les haya causado.

8. Acción de ejecución y cumplimiento

Consideró la subcomisión que, como esencial mecanismo de protección de los derechos, el particular debe tener la posibilidad de exigir de las autoridades el cumplimiento del deber omitido. El artículo propuesto consagra de manera amplia esta facultad en cabeza de toda persona y otorga a la jurisdicción contencioso administrativa la potestad para que ordene a la autoridad respectiva la ejecución o el cumplimiento de las normas y disposiciones que rigen su acción.

Es claro que el desacato a esta orden judicial estaría sujeto al régimen general de responsabilidad de las autoridades públicas.

9. La acción de tutela

Con el nombre de derecho o recurso de amparo, numerosos proyectos

contemplan la creación de un nuevo mecanismo para la protección de los derechos constitucionales. Sin embargo, la subcomisión considera que en derecho comparado, el nombre de amparo es genérico y se aplica a todos los mecanismos de protección de los derechos constitucionales. Así, la expresión cobija el recurso de **habeas corpus**, la excepción de inconstitucionalidad, las acciones administrativas de nulidad y reparación, etc. Para evitar equívocos y erróneas referencias interpretativas a otras legislaciones, la subcomisión ha preferido hablar de acción o derecho de tutela para conformar una figura específica para el caso colombiano, que complemente y perfeccione nuestro modelo de control de constitucionalidad, legalidad y defensa de los derechos.

Así concebida, la tutela se presenta como un instrumento de naturaleza subsidiaria y residual. Solo procede en ausencia de otros mecanismos adecuados de defensa, con la finalidad de otorgar protección inmediata a los derechos constitucionales fundamentales, cuando sean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de una autoridad pública.

Se consideró necesario consignar en la norma constitucional los poderes de los que queda revestido el juez, puesto que se trata de una figura novedosa dentro de nuestra práctica jurídica.

Igualmente se pensó que la decisión del juez, aunque de cumplimiento inmediato debe ser susceptible de algún recurso, y con la finalidad de unificar la jurisprudencia constitucional se dispone que en todo caso el fallo debe remitirse a [la Corte Constitucional], la cual tendrá la facultad de revisarlo.

Finalmente, la acción de tutela también puede ejercerse frente a particulares en ciertas y determinadas circunstancias, extensión que se justifica o por la naturaleza de la función que desempeñan, o por la entidad de los asuntos involucrados, o por la situación de indefensión en que pueda encontrarse el afectado.

El artículo podría complementarse haciendo expresa su no aplicación en asuntos relacionados con la libertad personal, en cuanto que el recurso de **habeas corpus** se plantee como una institución autónoma.

9. La defensoría de los derechos humanos

No hubo acuerdo en la subcomisión sobre la creación de la figura del Defensor de los Derechos Humanos. En principio, y pese a reconocerse la novedosa naturaleza de la función, se consideró que la misma debe encuadrarse dentro de la Procuraduría General de la Nación. En este sentido hubo consenso sobre el listado de funciones que configuran la institución y que deben consagrarse, sin importar cual sea finalmente la entidad encargada de cumplirlas. Se anotó, eso sí, que en la medida en que se cree la Fiscalía General de la Nación, sería tanto más importante concentrar las funciones de defensa de los derechos humanos en la Procuraduría.

Finalmente, no hubo tampoco acuerdo sobre la manera de designar a la cabeza del ministerio público. Se plantearon dos alternativas, las dos orientadas a garantizar para este funcionario el máximo de independencia y autonomía: La elección popular, y su designación por el Senado, de terna enviada por el Presidente de la República, quien la elaboraría de lista enviadas por el Consejo Superior de la Magistratura o por quien haga sus veces.

10. Otros mecanismos de protección

Hay ciertos mecanismos adicionales de protección cuya consideración se omite, puesto que ellos constituyen una garantía autónoma de ciertos derechos sustanciales a los que siempre deben acompañar. Tal es el caso, por ejemplo, del **habeas corpus**.

Por otra parte, se sugiere no acoger como parte del sistema de

instrumentos de protección, los principios de aplicación directa e interpretación de las normas sobre derechos constitucionales que traen algunos proyectos, por considerar que ese tipo de valoraciones corresponde más bien al legislador, a los jueces ordinarios y, finalmente, a la jurisdicción constitucional.

Finalmente, hubo ciertos temas que se debatieron en la sub-comisión, pero sin arribar a una conclusión definitiva. Tal el caso de la ratificación popular de los tratados públicos en ciertos y determinados casos.

C. Pedagogía Constitucional

Considera la subcomisión de la mayor importancia que se divulgue a todos los niveles el contenido de la Constitución. La vigencia de sus instituciones y el vigor de sus preceptos dependen, más que de los instrumentos de coacción, de la vinculación afectiva que cada uno de los asociados tenga con ese acuerdo fundamental que sienta las bases para la armónica convivencia.

Se consideró también esencial que los miembros de la fuerza pública, en cuanto que tienen el monopolio de las armas y están encargados de la defensa del orden jurídico, sean instruidos de la manera más completa posible sobre su contenido y extensión.

D. Reforma a la Constitución

Sobre este particular hubo un claro consenso en el seno de la subcomisión, en el sentido de considerar que es necesario complementar el mecanismo previsto en el actual artículo 218 de la Constitución, con otras disposiciones que permitan mayor participación democrática en el procedimiento de reformas a la Carta.

Se quiso buscar un equilibrio entre la necesaria permanencia que deben tener las normas constitucionales, y la importancia de

permitir los ajustes que respondan a las condiciones cambiantes de los tiempos.

Sobre la base de este acuerdo fundamental, se decidió acoger en sus lineamientos técnicos el proyecto presentado por el Gobierno.

Se establece la posibilidad de reformar la Constitución, por el Congreso, mediante el mecanismo de actos legislativos hoy vigente, con algunas precisiones; por Asamblea Constituyente elegida popularmente y, sin consenso en la subcomisión, por Referéndum como figura independiente.

En cuanto al primer mecanismo se dispone que las reformas así realizadas sólo podrán ser impugnadas por vicios de forma, pero como especial garantía para los asociados se establece la necesidad de ratificación popular cuando se afecten los principios esenciales de la Constitución.

Para la Asamblea Constituyente, se prevé que en el acto de convocatoria debe delimitarse claramente su conformación, período y competencia.

Finalmente, no hubo acuerdo sobre la modalidad, contemplada en la iniciativa del Gobierno, del referéndum constitucional. Se consideró, por un lado, que ella planteaba un nocivo conflicto entre democracia directa y representativa, otorgando un inconveniente poder de decisión al Presidente de la República. El Presidente quedaría facultado para sustraer de la competencia del Congreso temas sobre los cuales, valiéndose de los recursos a sus disposición, podría conseguir una decisión más de su agrado mediante consulta popular. Por el otro lado se presentaron dos argumentos: Primero, la celeridad que se podría dar al proceso de reforma al suprimirse en estos casos la necesidad de la segunda legislatura. Segundo, se destacó la importancia que, para un Presidente que enfrente a un Congreso hostil, tendría la posibi-

lidad de someter a referéndum una reforma que amenace con frustrar su acción de gobierno.

Por último, estimó la subcomisión que debe fijarse un período de intangibilidad para la nueva Constitución, con el propósito de permitir que se aclimaten las instituciones por ella consagradas. Se pensó en el término de ocho años, porque ello permitiría un margen de cinco años desde el momento en que, vencidos los períodos de los actuales entes públicos, entrasen a operar los nuevos que aquí se consagren.

NOTA: En el articulado propuesto se ha encerrado entre corchetes aquellos aspectos sobre los cuales no hubo pleno acuerdo en la subcomisión, o cuya definición esta supeditada a aquello que finalmente se decida en materias conexas que son competencia de otras comisiones.

ARTICULOS CONSTITUCIONALES SOBRE
MECANISMOS DE PROTECCION
DEL ORDEN JURIDICO Y DE LOS PARTICULARES

Ponencia Subcomisión Tercera

1.- La buena fe.

ARTICULO: Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe. Ella se presumirá en todas las actuaciones que aquéllos adelanten ante éstas. No obstante, la ley determinará los modos de desvirtuar dicha presunción, los eventos en los cuales se perderá el beneficio de la misma y las sanciones a que haya lugar.

2.- Reglamentación de derechos

ARTICULO: Cuando un derecho o una actividad hubieran sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio. El reglamento podrá exigir el otorgamiento de cauciones que garanticen su cumplimiento.

La presente disposición no será aplicable a los casos en los que estén comprometidos la seguridad, la salud o el medio ambiente.

3.- La acción pública de inconstitucionalidad y los controles automáticos de constitucionalidad. (*)

4.- La aplicación preferencial de las normas jurídicas de superior jerarquía.

ARTICULO: En todo caso de incompatibilidad de la Constitución con la ley, el decreto, la ordenanza, el acuerdo o cualquier otro acto administrativo, o de estos entre sí, las autoridades públicas aplicarán de preferencia las disposiciones de superior jerarquía.

5.- Otras acciones judiciales, recursos administrativos y mecanismos adicionales.

ARTICULO: La ley establecerá las demás acciones judiciales, los recursos administrativos y los mecanismos adicionales que sean necesarios para garantizar que los particulares puedan propugnar por la integridad del orden jurídico y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, en frente de la acción o la omisión de las autoridades públicas.

[También establecerá la ley las acciones judiciales que sean necesarias para garantizar la protección de los intereses colectivos vinculados al patrimonio público, a la seguridad y la salubridad públicas, al medio ambiente, al espacio público, a la moralidad de las autoridades públicas y al patrimonio histórico y cultural de la nación.]

6.- La suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.

ARTICULO: La jurisdicción contencioso administrativa podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requi-

sitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos definitivos, de trámite o de ejecución, que sean susceptibles de impugnarse por vía judicial.

7.- La responsabilidad de las autoridades públicas y del Estado.

ARTICULO: Las autoridades públicas serán responsables por infracción de la Constitución y de las leyes y por extralimitación u omisión en el ejercicio de sus funciones.

Cualquier persona podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las correspondientes sanciones penales o disciplinarias.

El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. La demanda podrá dirigirse indistintamente, contra el Estado, la autoridad pública o uno y otra.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños que haya sido consecuencia de la conducta culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

ARTICULO: En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta.

Los militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición. Respecto de ellos la responsabilidad recaerá únicamente en el superior que da la orden.

8. Acción de ejecución y cumplimiento.

ARTICULO: Toda persona podrá acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa, para hacer efectivos la ejecución y el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

8.- El derecho de tutela.

ARTICULO: Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar de los jueces, en todo momento y lugar, por sí misma o por quien la represente, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, sean ellos individuales o colectivos, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquél frente a quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que siempre deberá cumplirse de manera inmediata, podrá impugnarse ante el juez competente, y en todo caso se remitirá por el juez a la [Corte Constitucional], la cual podrá revisarlo en plazo muy breve que señalará la ley.

Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa de carácter judicial o administrativo, salvo que ella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable mientras puede acudirse al ejercicio de aquél, y se tramitará, de modo preferente, mediante un procedimiento sumario que garantice su eficacia y prontitud. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la fecha de la solicitud de tutela y la de su

decisión.

Esta acción no procederá en relación con situaciones consumadas o irreversibles, o sobre las cuales se haya producido una decisión con fuerza de cosa juzgada.

También habrá acción de tutela, en las mismas condiciones y con las mismas limitaciones, contra los particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo o frente a los cuales el solicitante se halle en situación de subordinación o indefensión.

9.- La defensoría de los derechos humanos. (*)

(*) No obstante considerarse que la figura de la defensoría de los derechos humanos y de las de acción pública y el control automático de inconstitucionalidad son también fundamentales mecanismos de protección de los particulares en frente del Estado y de las autoridades públicas, estimamos que los respectivos artículos constitucionales no deben formar parte de este capítulo, puesto que corresponden, más bien, a los relativos al Ministerio Público y a la guarda de la integridad de la Constitución. En relación con el primer aspecto, dado lo novedoso de la institución, se ha estimado conveniente elaborar, en todo caso, para su inclusión en el capítulo correspondiente, un esquema de articulado que recoge los planteamientos contenidos en los proyectos y propuestas que, sobre dicho particular, se le enviaron a la Comisión Primera.

110

ARTICULOS CONSTITUCIONALES SOBRE
DEFENSORIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Ponencia Sub-comisión Tercera

Art. Para la defensa y promoción de los derechos humanos el Procurador General de la Nación cumplirá con las siguientes funciones especiales:

1. Promover ante las autoridades competentes las acciones tendientes a lograr la eficaz protección de los derechos y garantías consagrados por la Constitución y las leyes, lo mismo que poner en su conocimiento los hechos que a su juicio impliquen situaciones irregulares a fin de que sean tomadas las medidas pertinentes.
2. Pronunciarse sobre las quejas que reciba respecto de presuntas violaciones de los derechos humanos, lo mismo que de las garantías sociales, cometidas por empleados oficiales o por miembros de las fuerzas armadas o de seguridad, establecer su veracidad y darles el curso legal correspondiente.
3. Velar por la efectividad del derecho de defensa y el debido proceso en los trámites judiciales y administrativos.
4. Interponer, a solicitud del interesado, acción de amparo ante los jueces y tribunales, sin perjuicio de que aquel pueda hacerlo personalmente.
5. Manejar la defensoría pública, en favor de pobres y desvalidos, la cual se organizará como un servicio remunerado y se prestará en la forma que establezca la ley.
6. Apremiar públicamente al Congreso para que expida las disposiciones necesarias que aseguren la efectividad de los derechos humanos.
7. Intervenir ante el Congreso y la Corte Suprema de Justicia en la discusión y tramitación de los tratados y leyes que versen sobre derechos humanos.
8. Rendir anualmente un informe al Congreso sobre el desempeño de su funciones.
9. Elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos que a su juicio requieran pronta atención.
10. Las demás que le señale la ley.

Art. Para cabal cumplimiento de sus funciones como defensor de los derechos humanos, el Procurador General de la Nación tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1. Exigir la información que considere necesaria para el cumplimiento de sus funciones, sin que se le pueda oponer reserva alguna.
2. Practicar, sin previo aviso, visitas a los despachos oficiales para inspeccionar y allegar pruebas en investigaciones motivadas por la presunta violación de los derechos humanos.

ARTICULOS CONSTITUCIONALES SOBRE
REFORMAS A LA CONSTITUCION

Ponencia Subcomisión Tercera

ARTICULO: La Constitución podrá ser reformada por Asamblea Constituyente, por el Congreso o mediante Referéndum.

Asamblea Constituyente

ARTICULO: La conveniencia de convocar una Asamblea Constituyente para reformar total o parcialmente la Constitución será consultada mediante ley al pueblo en cualquiera de las elecciones. En la ley, que deberá ser aprobada por la mayoría de los miembros de cada Cámara, se establecerá claramente la pregunta que será sometida a consideración de los electores para definir su voluntad sobre el número de integrantes de la Asamblea, -que no será inferior al equivalente del cincuenta por ciento de los integrantes del Congreso de la República-su competencia general y su período.

Quando la convocatoria a la Asamblea Constituyente provenga de una iniciativa legislativa presentada directamente por el pueblo y aprobada por éste en consulta, en los términos del Artículo ---- (Sobre iniciativa legislativa) , no será necesaria la consulta popular de que trata el inciso anterior.

Si la consulta fuere favorable, el Presidente podrá convocarla. Sin embargo, la convocación será obligatoria cuando una tercera parte de los integrantes del censo electoral la

hubiere considerado conveniente. Conjuntamente con la elección de delegatarios se podrán someter a Referéndum decisiones relacionadas con la Asamblea, y en todo caso las razones por las cuales sus actos podrán ser declarados inconstitucionales.

Si se efectuare la convocación, la Asamblea Constituyente será elegida popularmente. La elección se hará por circunscripción nacional mediante el sistema del cociente electoral y mayores residuos.

La Asamblea adoptará autónomamente su reglamento, con sujeción a principios democráticos.

La convocación de una Asamblea Nacional Constituyente suspende, durante el período de sus sesiones, la atribución que tiene el Congreso para reformar la Constitución Política, sin perjuicio de su demás atribuciones.

PARAGRAFO: La ley que hiciere la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este artículo.

Actos legislativos

ARTICULO:

1. Diez miembros del Congreso; el Gobierno Nacional; veinte por ciento de los concejales o veinte por ciento de los diputados del país, o un número de ciudadanos no menor al uno por ciento del censo electoral vigente, podrán presentar proyectos de Acto Legislativo reformatorios de la Constitución.

2. Los Actos Legislativos serán aprobados por el Congreso de la República en dos períodos legislativos ordinarios consecutivos. La aprobación en el primer período requerirá de la mayoría de los asistentes y en el segundo de la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Después del primer período el Acto Legislativo aprobado deberá ser publicado en el Diario Oficial.

3. En el segundo período de sesiones podrán negarse o modificarse disposiciones que hubieren sido aprobadas en el primero y sólo serán admisibles iniciativas que hayan sido previamente presentadas en éste.

4. Las reformas que se refieran a los principios fundamentales, a los derechos, deberes, garantías y mecanismos de protección y de participación popular que consagra esta Constitución, así como las relacionadas con las formas de organización del Estado y su régimen político, serán sometidas a ratificación popular cuando así lo soliciten, dentro de los seis meses siguientes a su promulgación, un número de ciudadanos equivalente por lo menos al uno por ciento del censo electoral. Una reforma dejará de regir si fuere rechazada por la mayoría de los votantes, siempre y cuando hubiere participado en la votación al menos la cuarta parte de los ciudadanos que integren el censo electoral. La ley orgánica del Referéndum regulará el procedimiento correspondiente.

PARAGRAFO: Los Actos Legislativos sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este artículo. La acción pública contra un Acto Legislativo sólo procederá dentro del año siguiente a la fecha de su expedición definitiva.

[Referéndum]**ARTICULO:**

[El pueblo podrá reformar la Constitución cuando un proyecto de Acto Legislativo debidamente aprobado en un período legislativo sea sometido a Referéndum convocado por el Presidente de la República. El Referéndum sólo podrá ser convocado cuando éste así lo hubiere anunciado a las Cámaras antes de la aprobación del proyecto.

Se entenderá que el proyecto de Acto Legislativo ha sido adoptado cuando obtenga la votación favorable de la mayoría de los sufragantes siempre que hubiere participado en la votación a lo menos la cuarta parte de los ciudadanos que integran el censo electoral.

PARAGRAFO: La convocación del Referéndum y el Acto Legislativo adoptado sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este artículo.]

DISPOSICION TRANSITORIA

ARTICULO: Esta Constitución no podrá ser reformada dentro de los ocho años siguientes a la fecha en que entre a regir.

**ARTICULO CONSTITUCIONAL SOBRE
PEDAGOGIA DE LA CONSTITUCION**

Ponencia Subcomisión Tercera

ARTICULO: Es deber del Estado divulgar y explicar en forma permanente, a través de los medios de comunicación social, el contenido y alcance de esta Constitución.

La divulgación de los derechos, garantías, libertades, deberes y mecanismos de participación aquí consagrados, será materia obligatoria en los programas educativos hasta undécimo nivel.

La formación de los miembros de la fuerza pública promoverá los valores del civismo, la democracia y los derechos humanos.