



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO I - No. 23

Santafé de Bogotá, D. C., martes 11 de agosto de 1992

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SILVERIO SÁLCEDO MOSQUERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

# SENADO DE LA REPUBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NUMERO 92 DE 1992 SENADO

por la cual se dictan normas sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana.

#### TITULO I

##### Definiciones.

##### Objeto de la ley.

Artículo 1º La presente ley estatutaria de las instituciones y los mecanismos participación ciudadana regula la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto.

La regulación de éstos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos.

##### Iniciativa popular.

Artículo 2º La iniciativa popular es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar ante el Congreso de la República, las asambleas departamentales o los concejos municipales o distritales, un proyecto de acto legislativo, de ley, de ordenanza o de acuerdo, según el caso, para que sea debatido y, posteriormente, aprobado, modificado o negado por la corporación pública correspondiente.

##### Consulta popular.

Artículo 3º La consulta popular es la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal o distrital, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste exprese formalmente su opinión y pueda adoptar una decisión obligatoria sobre el asunto consultado.

Quando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

##### Referendo derogatorio.

Artículo 4º Un referendo derogatorio es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza o de un acuerdo, en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si debe o no ser derogado.

##### Referendo aprobatorio.

Artículo 5º Un referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de ley, de ordenanza o de acuerdo de iniciativa popular que no ha sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.

##### Revocatoria del mandato.

Artículo 6º La revocatoria es el derecho político que tienen los ciudadanos de dar por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde, y de elegir a su sucesor para el resto del periodo correspondiente.

##### Plebiscito.

Artículo 7º El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.

##### Cabildo Abierto.

Artículo 8º El Cabildo Abierto es la reunión pública de los concejos municipales o distritales en la cual el pueblo puede participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

#### TITULO II

##### Proceso de recolección de firmas.

##### Quiénes pueden ser promotores.

Artículo 9º Para ser promotor de una iniciativa popular o de una solicitud de referendo se requiere ser ciudadano en ejercicio y contar con el respaldo de una organización cívica, sindical, gremial, indígena o comunal del orden nacional o, por lo menos de 1.000 firmas de ciudadanos en ejercicio. Los promotores deberán inscribirse como tales ante la Registraduría del Estado Civil de la correspondiente circunscripción electoral.

En todo caso, se deberá inscribir la lista de las personas que conformarán el comité de promotores. Este comité estará integrado por nueve ciudadanos, a la cabeza de los cuales se encontrará el vocero.

##### Elaboración de formularios.

Artículo 10. El formulario para la inscripción de iniciativas o de solicitudes de referendo será elaborado por la Registraduría de conformidad con las instrucciones que imparta el Consejo Nacional Electoral y contendrá la advertencia de que cualquier intento de fraude en el proceso de recolección de firmas, será castigado penalmente. Además, en lugar visible, aparecerá una frase invitando a los eventuales firmantes a leer el resumen del contenido de la iniciativa o de la solicitud, antes de apoyarla.

Este formulario deberá ser entregado gratuitamente a quien lo solicite. En el formulario aparecerá el número de firmas que deberán ser recogidas para que los promotores puedan presentar la iniciativa o la solicitud de referendo.

##### Inscripción de la iniciativa o de la solicitud de referendo.

Artículo 11. Al momento de la inscripción, la persona o personas que promueven una iniciativa o una solicitud de referendo devolverán el formulario que les entregó la Registraduría diligenciado con la siguiente información:

a) El nombre y el documento de las personas que lo promueven y de su vocero.

b) Una explicación de las razones de conveniencia de la iniciativa o de la solicitud que promueven.

c) En el caso de la iniciativa, el título que describa la esencia de su contenido y el articulado.

d) En el caso de solicitud de referendo derogatorio, el texto de la norma que se pretende derogar, el número que la identifica y la fecha de su expedición.

#### Registro de iniciativas populares y de solicitudes de referendo.

Artículo 12. La Registraduría del Estado Civil correspondiente deberá llevar un registro de todas las iniciativas populares y las solicitudes de referendo inscritas e informará inmediatamente al Congreso, a la Asamblea o al Consejo, según el caso sobre su inscripción.

#### Efectos de la inscripción.

Artículo 13. La inscripción de iniciativas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil no impedirá que la corporación respectiva regule tales materias en el mismo sentido, distinto al de la iniciativa popular. Si así lo hace, deberá indicarse expresamente si es contraria o de adecuación a determinada iniciativa popular.

#### Numeración de las iniciativas.

Artículo 14. La Registraduría del Estado Civil asignará un número consecutivo de identificación a las iniciativas populares y a las solicitudes de referendo, con el que indicará el orden en que éstas han sido inscritas y la fecha de su inscripción.

#### Requisitos mínimos del formulario sobre el cual firmarán los ciudadanos.

Artículo 15. El documento sobre el cual firmarán los ciudadanos que apoyan la iniciativa o la solicitud de referendo podrá ser una copia del formulario con el cual se efectuó la inscripción en la Registraduría o un formato que cuando menos contenga la siguiente información:

a) El número que la Registraduría del Estado Civil asignó a la iniciativa o la solicitud.

b) El título de la iniciativa, o el número y nombre del acto legislativo, la ley, la ordenanza o el acuerdo cuya derogatoria se solicita.

c) En nombre de los promotores de la iniciativa o de la solicitud y de su vocero.

d) Un resumen de la esencia de la propuesta.

e) Un espacio para firmar y colocar el número de la cédula.

f) Las frases de que trata el artículo 10. La iniciativa o la solicitud de referendo no podrá contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial.

En el caso de las firmas que se recolecten por correo según lo previsto en el artículo 19, el documento en el que se firme deberá contener la información exigida en el presente artículo.

Los promotores deberán anexar además el texto completo del articulado correspondiente y las razones que lo hacen conveniente, para que el ciudadano que desee conocer el proyecto completo tenga la posibilidad de hacerlo. Si se trata de una solicitud de referendo obligatorio, se anexará el texto de la norma en cuestión.

#### Revisión de la iniciativa por la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Artículo 16. Una vez inscrita, la iniciativa de carácter nacional, será remitida a la Sala

de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para que revise que la propuesta sea clara y cumpla con los requisitos exigidos en esta ley. Esta verificará, además, que el resumen explicativo de la esencia del proyecto corresponda a su contenido. Podrá también emitir un concepto sobre la constitucionalidad del proyecto en caso de que así lo soliciten los promotores.

Si el Consejo de Estado encuentra que la iniciativa no es clara o carece de unidad de materia, celebrará una audiencia con los promotores para sugerir las modificaciones necesarias. Si no cumple con los requisitos señalados en los artículos 11 y 15 de esta ley, o es contraria a la Constitución, lo advertirá en un concepto público y motivado.

El concepto del Consejo de Estado impedirá que los promotores soliciten formalmente apoyo ciudadano a su iniciativa cuando está fuere totalmente inconstitucional.

Si el texto de la iniciativa popular es de carácter legal pero ha sido presentado como proyecto de acto legislativo, el Consejo de Estado podrá sugerir que se presente como iniciativa de proyecto de ley.

Si el Consejo de Estado no ha rendido concepto dentro de los 20 días siguientes a la recepción de la iniciativa, podrá iniciarse el proceso de recolección de firmas.

Si se trata de iniciativas de ordenanza o de acuerdo el trámite anterior se surtirá ante el Tribunal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa competente.

#### Plazo para la recolección de firmas.

Artículo 17. Rendido el concepto o vencido el plazo de emisión del mismo los promotores dispondrán de dieciocho (18) meses para recolectar el número mínimo de firmas requerido.

Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de fuerza mayor, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral.

Vencido el plazo sin que se haya recogido el número mínimo de firmas, se deberán solicitar nuevos formularios ante la Registraduría del Estado Civil y se podrá reiniciar el proceso de recolección. Las firmas recogidas con anterioridad serán válidas sólo si su antigüedad no supera el año y medio y el contenido de la iniciativa o de la solicitud de referendo no es modificado.

#### Firma del formulario. Firmas nulas.

Artículo 18. Cada ciudadano en ejercicio que apoye la iniciativa o la solicitud de referendo deberá colocar en el formulario, de su puño y letra, la fecha en que firma, su nombre legible y completo, el número de su cédula de ciudadanía y su firma. Si hubiere repetidas, se tendrá por válida la que tenga la fecha más reciente.

Las firmas que no llenen estos requisitos, que se efectúen en documentos que no cumplan los requisitos señalados en el artículo 15, o cuya antigüedad sea superior a un año y medio, serán anuladas por la Registraduría de la circunscripción electoral correspondiente, la cual deberá indicar por inscrito la razón por la cual no las ha tenido en cuenta, recurriendo a alguna de las siguientes fórmulas:

1. Ilegible.
2. No identificable.
3. Firma con datos falsos o erróneos.
4. Firmas de la misma mano.
5. Firma no manuscrita.
6. Firma vencida.
7. No inscrito en el censo electoral.

#### Recolección de firmas por correo.

Artículo 19. Las firmas también podrán ser recogidas por correo. En este caso, la persona que desee apoyar la iniciativa deberá firmar en la forma prevista en el artículo anterior. El documento donde firme podrá ser un for-

mulario, una copia del mismo, o un formato donde aparezca la información exigida en el artículo 15. El Estado asumirá los costos del envío de los formularios firmados.

#### Desistimiento.

Artículo 20. Los promotores de la iniciativa o de la solicitud de referendo podrán desistir antes de que ésta sea presentada ante la corporación respectiva. La decisión deberá ser adoptada por la mitad más uno de los miembros del comité de promotores. El desistimiento se hará por escrito presentando personalmente ante el registrador correspondiente y mediante entrega de todas las firmas recogidas a la registraduría que efectúe un conteo y certifique el número de firmas recogidas hasta ese momento.

Dentro del mes siguiente al desistimiento, la Registraduría hará público el número de firmas recogidas y señalará el plazo dentro del cual cualquier ciudadano podrá solicitar que se le permita continuar el proceso de recolección y constituirse en nuevo promotor. Este dispondrá de lo que reste del plazo más un mes para completar las firmas requeridas e integrará un comité de promotores.

#### Certificación de las firmas.

Artículo 21. Terminado el proceso de recolección de firmas o vencido el plazo de un año y medio, los promotores las presentarán ante el registrador del estado civil correspondiente, el cual, dentro del término de 1 mes, certificarán el número total de firmas, el número de firmas válidas, el número de firmas nulas y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos.

Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para la recolección de firmas, podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte y 1 mes más. Vencido este plazo, las firmas adicionales serán entregadas para que la Registraduría expida un nuevo certificado.

La expedición del certificado o la presentación de la iniciativa no impedirá que los promotores continúen recolectando firmas para el objeto previsto en el artículo 48 de esta ley.

#### Verificación de la Registraduría.

Artículo 22. La Registraduría del Estado Civil verificará la autenticidad de las firmas dentro del mes siguiente a la presentación de éstas por los promotores de la iniciativa o de la solicitud de referendo. Así mismo, podrá verificar que quien haya firmado esté inscrito en el censo electoral de la circunscripción donde se efectuará la votación.

El Registrador Nacional del Estado Civil señalará el procedimiento que deba seguirse para las anteriores verificaciones.

Para verificar la autenticidad de las firmas recolectadas, la Registraduría podrá usar técnicas de muestreo sobre el porcentaje del total de firmas recolectadas que determine el Consejo Nacional Electoral.

#### Destrucción de los formularios.

Artículo 23. Una vez que la Registraduría haya expedido el certificado conservará los formularios por veinte (20) días más, vencidos los cuales deberá proceder a la destrucción de todos los formularios entregados por los promotores. Durante ese término, los promotores podrán interponer ante la jurisdicción contencioso-administrativa las acciones a que haya lugar cuando por la anulación de firmas no se hubiere obtenido el apoyo requerido. Cuando se haya interpuesto alguna acción contra la decisión de la Registraduría, los formularios deberán conservarse mientras ésta se resuelve.

**Control sobre contribuciones monetarias.**

Artículo 24. Los promotores podrán recibir contribuciones de los particulares para sufragar los gastos del proceso de recolección de firmas y deberán llevar un balance detallado de las mismas y de los fines a que hayan sido destinadas. Al terminar el proceso de recolección de firmas, deberán presentar a la Registraduría el balance público correspondiente.

Desde el inicio del proceso de recolección de firmas, cualquier persona podrá solicitar que se haga público el nombre de quienes han financiado la iniciativa o la solicitud de referendo, salvo el de aquellos cuya contribución sea inferior a un salario mínimo mensual.

Ninguna contribución podrá superar el monto que cada año fije el Consejo Nacional Electoral.

**Recolección de firmas en entidades territoriales.**

Artículo 25. Cuando se utilicen los mecanismos de participación departamentales, municipales o distritales, sólo podrán firmar quienes residan en el territorio de la respectiva entidad territorial o estén inscritos en el censo electoral correspondiente. El firmante inscribirá en letra legible la dirección de su residencia.

**Imposibilidad de retirar la firma.**

Artículo 26. Los firmantes no podrán retirar su firma. Tampoco podrán hacerlo los promotores de la iniciativa que desistan de la misma.

**Certificación.**

Artículo 27. La organización electoral certificará para todos los efectos legales, el cumplimiento de los requisitos exigidos para utilizar los distintos mecanismos de participación ciudadana.

**Aplicación de las normas del Título II.**

Artículo 28. Las normas generales del Título II de la presente ley estatutaria serán aplicables a la iniciativa al referendo y a la revocatoria del mandato sin perjuicio de las reglas especiales que se señalen en cada caso.

**TÍTULO III****De la iniciativa popular.****Iniciativa popular.**

Artículo 29. Las iniciativas de actos legislativos, de leyes, de ordenanzas o de acuerdos podrán ser presentadas ante la respectiva corporación por un número de ciudadanos no menos al 5% del censo electoral correspondiente.

**Materias que no pueden ser objeto de iniciativa popular.**

Artículo 30. No pueden presentar iniciativas populares ante el Congreso, las asambleas o los concejos sobre las siguientes materias:

1. Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, según lo establecido por el artículo 154 de la Constitución.
2. Presupuestales, fiscales o tributarias.
3. Relaciones internacionales.
4. Concesión de amnistías o indultos.
5. Preservación y restablecimiento del orden público.

**Redacción de iniciativas populares.**

Artículo 31. Toda iniciativa popular deberá estar redactada en forma de proyecto de articulado y referirse a una misma materia

que se encuentre dentro de la órbita de competencia de la respectiva corporación.

**Publicación oficial de las iniciativas.**

Artículo 32. El nombre y el texto de la iniciativa y el de los promotores de la misma, deberán ser publicados por una vez en la publicación oficial de la correspondiente corporación.

**Recolección de firmas.**

Artículo 33. En el proceso de recolección de firmas se seguirán las reglas establecidas en el Título II de esta ley.

**Presentación y trámite de la iniciativa ante el Congreso, las asambleas departamentales o los concejos municipales o distritales.**

Artículo 34. Los promotores presentarán, junto con la iniciativa, una exposición de motivos sobre su conveniencia y el certificado de la Registraduría ante la Secretaría de cualquiera de las dos Cámaras, en el caso de iniciativas de acto legislativo o de ley, o ante la secretaria de la respectiva corporación, si se trata de iniciativas de ordenanza o de acuerdo. Además, señalarán el nombre y el domicilio de los promotores y el nombre del vocero designado por ellos para intervenir durante todas las etapas del trámite.

**Reglas para el trámite de iniciativas populares.**

Artículo 35. Para garantizar la eficacia de la participación ciudadana durante el trámite de la iniciativa popular en corporación respectiva, se respetarán las siguientes reglas:

1. La iniciativa popular será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones sobre trámite de urgencias.
2. Si durante el trámite de la iniciativa, el Congreso, la Asamblea o el Concejo introducen modificaciones que toquen la esencia del proyecto, el vocero, en cualquier momento, podrá solicitar que el proyecto sólo sea aprobado o negado.
3. El vocero podrá apelar ante la plenaria de la cuando la comisión respectiva se haya pronunciado en contra de la iniciativa popular.

**Referendo aprobatorio de iniciativas populares.**

Artículo 36. En caso de que la iniciativa sea negada, o vencido el plazo de que trata el artículo 163 de la Constitución Política, los promotores podrán recoger un número adicional de firmas que les permita completar un número total no menos al 15% del censo electoral de la circunscripción respectiva con el fin de que sea convocado un referendo aprobatorio de la iniciativa popular, de conformidad con el procedimiento señalado en los artículos siguientes.

**TÍTULO IV****Del referendo.****CAPÍTULO 1****Disposiciones comunes al referendo derogatorio y al referendo aprobatorio.****Materias que no pueden ser objeto de referendo.**

Artículo 37. Los ciudadanos no podrán solicitar la convocatoria de un referendo sobre las materias que no pueden ser objeto de

iniciativa popular, según lo establecido en el artículo 30 de esta ley.

Para efectos del referendo de carácter legal, son leyes, las expedidas por el Congreso y las que dicte el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias que éste le haya conferido.

**Quiénes pueden participar en la campaña por el "no".**

Artículo 38. Quienes deseen participar en la campaña por el "no" deberán recoger por lo menos el mismo número de firmas que hayan recogido quienes promueven la campaña por el "sí". Si hay dos o más grupos el "no", todos podrán participar en la campaña pero sólo el grupo que recoja el mayor número de firmas tendrá derecho a los beneficios especiales de que tratan los artículos siguientes.

Los promotores de la campaña por el "no" podrán comenzar el proceso de recolección de firmas simultáneamente con quienes promueven la iniciativa. Sin embargo, si ese proceso se inicia con posterioridad, sólo podrán recoger las firmas requeridas hasta dos semanas antes de la fecha señalada por la votación.

**Reglas para la campaña en referendos de carácter nacional.**

Artículo 39. Dentro de los tres meses anteriores a la votación, los promotores de la solicitud de referendo para aprobar proyectos de acto legislativo o de ley y los que promuevan el voto por el "no", podrán contratar anuncios publicitarios en televisión para difundir sus argumentos. Sin embargo, el tiempo total de publicidad en televisión no el "sí" y por el "no" no podrá exceder de 1 hora.

La campaña finalizará a las 12 de la noche del día anterior al señalado para la votación.

Los promotores de la iniciativa que se somete a referendo y los que promueven por el "no" tendrán derecho, por lo menos a tres (3) espacios institucionales en televisión, dentro de los 10 días anteriores a la fecha de la votación.

Cuando un periódico, una emisora de radio o una programadora de televisión acepte difundir publicidad pagada en favor de una posición, deberá aceptar la de quienes promueven la posición contraria, en igualdad de condiciones.

**Reglas para la campaña en referendo de ordenanzas y acuerdos.**

Artículo 40. El registrador correspondiente ordenará tres (3) publicaciones con intervalos no mayores de diez (10) días, del texto del proyecto sometido a referendo departamental, municipal o distrital, en un medio de comunicación idóneo en el respectivo territorio.

**Reglas especiales de la campaña.**

Artículo 41. Sin perjuicio de la campaña que adelanten los distintos grupos, la organización electoral será responsable de la campaña por el "sí" y por el "no" para dar una orientación objetiva al debate.

La organización electoral deberá elaborar una descripción clara del texto sometido a referendo, señalar sus ventajas, implicaciones y desventajas, si las hay, y elaborar un resumen para su divulgación. Para este efecto, escuchará en audiencia a los promotores y opositores quienes presentarán sus argumentos según las reglas que establezca el Consejo Nacional Electoral.

La campaña a través de los medios masivos de comunicación que haga la organización electoral, deberá ser suficiente para que los electores conozcan el tema del referendo.

La organización se refiere a reformas a la organización electoral, las funciones establecidas en este artículo las ejercerá la Procuraduría General de la Nación.

#### Fecha para la realización del referendo.

Artículo 42. El referendo deberá realizarse dentro de los 6 meses siguientes a la presentación de la solicitud y no antes de 30 días contados a partir de la fecha en que la Registraduría ha informado a la corporación respectiva el cumplimiento de los requisitos.

Cuando se trate de un referendo de carácter nacional, la votación no podrá coincidir con ningún otro acto electoral. Si el plazo para celebrar la votación coincide con una elección presidencial, el plazo se ampliará en seis meses más.

A nivel departamental, distrital y municipal no podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha.

#### Contenido de la tarjeta electoral.

Artículo 43. El Consejo Nacional Electoral diseñará la tarjeta electoral que deba ser usada en la votación de referendos, la cual deberá por lo menos contener:

1. La pregunta sobre si el ciudadano ratifica o deroga íntegramente, según el caso, el acto legislativo, la ley, la ordenanza o el acuerdo que se somete a referendo.
2. Casillas para el "sí", para el "no" y para el "voto en blanco".
3. El articulado sometido a referendo.

#### Prohibición de celebrar referendos constitucionales o legislativos durante los estados de excepción.

Artículo 44. No podrá celebrarse referendo constitucional o legislativo durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción si su celebración puede afectar el restablecimiento del orden público o efectuarse en un ambiente de intimidación para los votantes. Cuando a la fecha de la declaración de un estado de excepción estuviere convocado algún referendo, el Presidente de la República podrá, mediante decreto legislativo, suspender transitoriamente su realización hasta que se levante el estado excepcional correspondiente. El Consejo Nacional Electoral fijará la nueva fecha de votación.

#### Control previo de constitucionalidad del texto que se somete a referendo.

Artículo 45. Para evitar un pronunciamiento popular sobre iniciativas inconstitucionales, la Corte Constitucional, cuando se trate de referendos de carácter nacional, o el Tribunal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa competente, en el caso de referendos departamentales, distritales o municipales, revisarán la constitucionalidad del texto sometido a referendo. La Corte Constitucional o el Tribunal Contencioso-Administrativo competente según el caso, se pronunciará de plano, previo un período de fijación en lista de 10 días para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la iniciativa y el Ministerio Público rinda su concepto.

#### Mayorías.

Artículo 46. En los referendos, el pueblo tomará decisiones obligatorias por medio de la mitad más uno de los votantes, siempre y cuando el censo electoral de la respectiva circunscripción electoral.

#### Decisión posterior sobre normas sometidas al referendo.

Artículo 47. Las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no

podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes, salvo por decisión de las 2/3 partes de los miembros de la respectiva corporación. Pasado ese término se aplicarán las mayorías ordinarias.

Cuando se trate de referendos aprobatorios o derogatorios de carácter nacional, no podrá solicitarse referendo sobre el mismo asunto sino hasta pasados 2 años.

## CAPITULO 2

### Referendo aprobatorio.

#### Referendo aprobatorio de proyectos de leyes, de ordenanzas o de acuerdos.

Artículo 48. Un número de ciudadanos no menor al 15% del censo electoral nacional, departamental, municipal o distrital, según el caso, podrá solicitar ante el Registrador del Estado Civil correspondiente, la convocatoria de un referendo para la aprobación de un proyecto de ley, de ordenanza o de acuerdo que no hubiere sido presentado por los ciudadanos por medio de una iniciativa popular.

#### Recolección de firmas para convocar un referendo aprobatorio.

Artículo 49. Los promotores de la iniciativa no aprobada dispondrán de un año para recolectar las firmas adicionales. Podrán emplear el mismo formulario y el mismo procedimiento, y cumplirán las mismas condiciones exigidas para recoger las firmas en apoyo a la iniciativa originaria.

#### Convocatoria de un referendo aprobatorio.

Artículo 50. Recogido el número de firmas requerido, según certificación expedida por la Registraduría del Estado Civil nacional, departamental, municipal o distrital, según el caso, los promotores de la iniciativa presentarán la solicitud de convocatoria a referendo ante el Registrador correspondiente, quien informará inmediatamente a la corporación respectiva sobre la solicitud y el día señalado para la votación.

#### Nombre y encabezamiento de la decisión.

Artículo 51. La decisión adoptada en referendo se denominará ordenanza o acuerdo popular, según corresponda a materias de competencia de las asambleas departamentales o de los concejos municipales o distritales, y así se encabezará el texto aprobado. Si se trata de una ley o de un acto legislativo aprobados mediante referendo, el encabezamiento deberá ser el siguiente:

"El pueblo de Colombia decreta".

#### Vigencia de la decisión.

Artículo 52. Los actos legislativos, las leyes, las ordenanzas y los acuerdos populares entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial o en la publicación oficial de la respectiva corporación a menos que en los mismos se establezca otra fecha. En todo caso, la publicación deberá efectuarse, a más tardar, dos meses después de la votación.

## CAPITULO 3

### Referendo derogatorio.

#### Referendo derogatorio de leyes, de ordenanzas departamentales o de acuerdos municipales o distritales.

Artículo 53. Un número de ciudadanos no menor al 10% del censo electoral nacional, departamental, municipal o distrital, según el caso, podrá solicitar al Registrador convocatoria de un referendo para la derogato-

ria total o parcial de leyes, ordenanzas o acuerdos. Presentada la solicitud, el Registrador correspondiente deberá informar a la corporación respectiva sobre el contenido de la misma y la fecha en la cual se llevará a cabo el referendo.

#### Referendo derogatorio de ciertos actos legislativos.

Artículo 54. Los actos legislativos que se refieren a reformas a los derechos fundamentales reconocidos en el Capítulo 1 del Título II de la Constitución y sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, serán sometidos a referendo si dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, así lo solicita un número de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral vigente.

#### Cuando no hay lugar a referendo derogatorio.

Artículo 55. Si antes de la fecha señalada para la votación de un referendo para derogar un acto legislativo, una ley, una ordenanza o un acuerdo, la corporación respectiva lo deroga, no habrá lugar a la celebración del referendo.

## CAPITULO 4

### Referendo constitucional.

#### Referendo constitucional.

Artículo 56. A iniciativa del Gobierno o de un grupo de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter un proyecto de reforma constitucional a referendo. La ley que convoca a referendo tendrá incorporado el texto del proyecto de reforma constitucional y será enviada por el Presidente de la República a la Corte Constitucional para que decida previamente sobre su constitucionalidad formal según el procedimiento establecido en el artículo 42 del Decreto 2067 de 1991.

#### Acceso a espacios de televisión.

Artículo 57. El Gobierno, o los promotores de la correspondiente iniciativa destinada a solicitar un referendo y los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso, tendrán derecho a espacios de televisión financiados por el Estado para dar a conocer su posición frente al proyecto de reforma que será sometido a referendo de acuerdo con las siguientes reglas:

1. El tiempo en televisión financiado por el Estado y asignado a un partido o movimiento con representación en el Congreso, a los promotores de la iniciativa popular, y al Gobierno no podrá exceder de 30 minutos, para cada uno. El Consejo de Televisión distribuirá los espacios y señalará la duración de cada presentación.
2. El tiempo asignado a los partidos y movimientos políticos se hará en proporción a la representación obtenida en el Congreso.
3. Los promotores de una iniciativa popular tendrán derecho a un tiempo igual al promedio del tiempo asignado a los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso de la República.

Parágrafo. Lo anterior no obsta para que los interesados contraten publicidad pagada, de conformidad con lo establecido en esta ley.

#### Votación del referendo.

Artículo 58. El referendo constitucional deberá ser presentado de tal forma que los ciudadanos puedan escoger libremente el articulado que aprueban y el articulado que rechazan.

La tarjeta electoral para la votación de este referendo deberá contener además de lo que establece el artículo 43 de la presente ley, casillas para emitir el voto a favor o en contra de cada uno de los artículos cuando el elector no vote el proyecto en bloque. En todo caso habrá una casilla para que vote el proyecto en bloque si así lo desea.

## TITULO V

### De la consulta popular.

#### CAPITULO 1

##### Principios generales.

##### Consulta popular nacional.

Artículo 59. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá someter a consideración del pueblo un asunto de trascendencia nacional.

##### Consulta popular a nivel departamental, distrital y municipal.

Artículo 60. Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas populares para que los ciudadanos decidan sobre asuntos de competencia del respectivo departamento, municipio o distrito.

##### Contenido de la consulta.

Artículo 61. Las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara y deberán poder contestarse con un "sí" o un "no".

No podrán ser objeto de consulta popular proyectos de articulado no las convocatorias a una asamblea constituyente, salvo cuando se vaya a reformar la Constitución según el procedimiento establecido en el artículo 376 de la Constitución Política.

##### Concepto previo del Senado para realizar una consulta popular.

Artículo 62. El texto de la pregunta que se formulará al pueblo, acompañado de una justificación de la consulta popular y de un informe sobre la fecha de su realización será enviado por el Presidente de la República al Senado para que dentro de los 20 días siguientes, emita concepto. Por decisión de la mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo en 10 días más.

Emitido el concepto favorable del Senado, el texto de la consulta nacional será enviado inmediatamente por el Presidente de la República a la Corte Constitucional para que dentro de los 15 días siguientes se pronuncie sobre su constitucionalidad de conformidad con el procedimiento establecido para los decretos legislativos.

El gobernador o el alcalde también podrá solicitar a la asamblea o al concejo, un concepto sobre la conveniencia de la consulta. El concepto desfavorable de la asamblea o el concejo no impedirá que el gobernador o el alcalde convoque la consulta.

##### Control previo de constitucionalidad.

Artículo 63. Si la pregunta de la consulta versa directa y manifiestamente sobre el contenido de un texto constitucional, la revisión de la Corte Constitucional será sólo por vicios de forma.

Si se trata de consultas departamentales, municipales o distritales, el texto de la consulta será enviado por el gobernador o el alcalde inmediatamente al Tribunal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa competente

para que dentro de los 15 días siguientes se pronuncie sobre su legalidad y constitucionalidad, según el procedimiento establecido en el artículo 45 de esta ley.

##### Decisión de la consulta.

Artículo 64. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando el "sí" o el "no" hayan obtenido la mitad más uno de los votos depositados, siempre y cuando haya participado no menos de la mitad más uno de los electores que componen el respectivo censo electoral.

##### Efectos de la consulta.

Artículo 65. Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas necesarias para hacerla efectiva. Cuando para ello se requiera de una ley, de una ordenanza o de un acuerdo, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones y a más tardar en el periodo siguiente. Cuando la decisión del pueblo haga necesaria una reforma constitucional, el Congreso tendrá un plazo de un año para adoptarla. El plazo para el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, para hacer efectiva la decisión popular, será de 3 meses.

El incumplimiento de esta obligación por parte del funcionario competente, le acarreará la suspensión de sus derechos políticos para la siguiente elección.

##### Votación de la consulta popular.

Artículo 66. No podrán celebrarse consultas populares durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción, de conformidad a lo establecido en el artículo 44 de la presente ley.

## CAPITULO 2

### Consulta popular para convocar a una asamblea constituyente.

#### Consulta para convocar a una asamblea constituyente.

Artículo 67. El Congreso de la República, mediante una ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, podrá consultar al pueblo sobre la conveniencia de convocar una asamblea constituyente para reformar parcial o totalmente la Constitución.

La ley deberá definir, además, el número de delegatarios, la competencia de la asamblea, la fecha de su iniciación y su periodo. Los ciudadanos podrán votar con un "sí" o un "no" los temas que serán competencia de la asamblea.

En la misma ley se podrán someter a consulta popular otros temas que definan características adicionales de la asamblea.

En la ley de consulta también se definirá el sistema de elección popular de los delegatarios. En todo caso deberá aplicarse algún sistema de representación proporcional.

Se entenderá que el pueblo convoca la asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, la tercera parte del censo electoral. Las reglas definidas por el pueblo en la consulta no podrán ser variadas posteriormente.

La consulta popular sobre la conveniencia de convocar una asamblea constituyente y la elección de sus delegatarios serán dos actos separados.

La elección de delegatarios a la asamblea deberá realizarse dentro de los 6 meses siguientes a la consulta y no podrá coincidir con otro acto electoral.

Parágrafo. Sancionada la ley que convoca la consulta, el Presidente de la República la remitirá a la Corte Constitucional para que

ésta decida previamente sobre su constitucionalidad formal, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 del Decreto 2067 de 1991.

## TITULO VI

### De la revocatoria del mandato.

#### Revocatoria del mandato.

Artículo 68. Un número de ciudadanos no menor al 50% de quienes votaron en la elección departamental, municipal o distrital, según el caso, podrá solicitar al Registrador del Estado Civil correspondiente, la revocatoria del mandato respectivo alcalde o gobernador y proponer simultáneamente el candidato que habrá de sucederlo, de ser aprobada la revocatoria.

La solicitud de revocatoria sólo podrá ser presentada transcurrido un año desde la posesión del gobernador o del alcalde.

Sólo podrá ser objeto de revocatoria el mandato de los gobernadores y de los alcaldes de capitales de departamento o de municipios cuyo censo electoral comprenda cuando menos 30.000 cédulas aptas para votar.

#### Contenido de la solicitud.

Artículo 69. La solicitud de revocatoria del mandato debe ser motivada. Así mismo debe expresar el nombre del candidato postulado al cargo del alcalde o gobernador. El candidato deberá aceptar la postulación dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud.

#### Recolección de firmas.

Artículo 70. Al proceso de recolección de firmas para la solicitud de revocatoria del mandato se aplicarán, en lo pertinente, las disposiciones del Título II de la presente ley estatutaria.

#### Informe de la solicitud de revocatoria.

Artículo 71. El Registrador del Estado Civil correspondiente, dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de revocatoria, informará de ésta al respectivo gobernador o alcalde. El gobernador o el alcalde podrá presentar renuncia al cargo o participar en la elección para la revocatoria de su mandato, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que se le informe.

#### Tema de la votación.

Artículo 72. Cuando el gobernador o el alcalde renuncie, la elección será sólo para escoger a su sucesor. Cuando no se presente renuncia, se convocará al pueblo a una elección, que deberá celebrarse pasados 30 días, para que escoja entre el alcalde o gobernador cuyo mandato se pretende revocar y el candidato de los promotores de la revocatoria.

#### Candidatos.

Artículo 73. Si el gobernador o el alcalde decide renunciar, podrá inscribirse como candidato cualquier ciudadano que cumpla los requisitos constitucionales y legales para ello, de conformidad con lo establecido en las normas electorales generales.

La inscripción del candidato deberá hacerse ante el correspondiente registrador del estado civil un mes antes de la fecha de la votación.

#### Elección del sucesor.

Artículo 74. El gobernador o el alcalde elegido lo será para el resto del periodo y se posesionará dentro de los veinte días siguientes a la elección. Si por cualquier razón no se posesionare, el cargo se considerará vacante para todos los efectos legales.

**Resultado de la votación.**

Artículo 75. Si como resultado de la votación, no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse otra revocatoria sino hasta pasados seis meses.

**TITULO VII****Del plebiscito.****Plebiscito.**

Artículo 76. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las decisiones previstas en el artículo 150, numeral 16 de la Constitución Política, o sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con la declaratoria de los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.

El Presidente deberá informar inmediatamente al Congreso su intención de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación. Esta no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses contados a partir de la fecha en que el Congreso recibió el informe del Presidente. El plebiscito no podrá coincidir con otra elección.

**Concepto obligatorio de las Cámaras y previo de la Corte Constitucional.**

Artículo 77. Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en que el Presidente haya informado sobre su intención de realizar un plebiscito cualquiera de las dos Cámaras, por la mayoría de asistentes, no haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo.

El día en que informe al Congreso, el Presidente de la República enviará a la Corte Constitucional el texto del decreto mediante el cual convocaría el plebiscito para que ésta decida sobre su constitucionalidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 del Decreto 2067 de 1991.

**Campaña en favor o en contra del plebiscito.**

Artículo 78. El acceso de los partidos y movimientos políticos a los espacios de televisión financiados por el Estado se hará de conformidad con lo establecido para el referendo constitucional.

El gobierno dispondrá del mismo tiempo en televisión para expresar su opinión sobre el plebiscito. El uso de estos espacios se hará dentro de los 20 días anteriores a la fecha señalada para la votación.

**Efecto de la votación.**

Artículo 79. El pueblo decidirá, en plebiscito, por la mayoría del censo electoral.

**TITULO VIII****Del cabildo abierto.****Oportunidad.**

Artículo 80. En cada periodo de sesiones ordinarias los concejos municipales o distritales deben celebrar por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio o distrito hayan solicitado ser tratados y sean competencia de tal corporación.

**Petición de cabildo abierto.**

Artículo 81. Un número no inferior al 1% del censo electoral en el municipio o distrito, según el caso, podrán presentar a la Secretaría de la respectiva corporación, con no

menos de quince (15) días de anticipación a la fecha de iniciación del respectivo periodo de sesiones, la solicitud razonada de discusión de un asunto en cabildo abierto.

**Materias objeto de cabildo abierto.**

Artículo 82. Podrá ser materia del cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. Sin embargo no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo, ni solicitar investigación o renuncia de servidores públicos.

**Prelación.**

Artículo 83. En los cabildos abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaria.

**Difusión del cabildo.**

Artículo 84. Los concejos municipales o distritales deberán disponer la amplia difusión de la fecha y los temas objeto del cabildo abierto.

Al efecto dispondrán de la publicación de dos (2) convocatorias con indicación del tema del cabildo abierto en un medio de comunicación idóneo.

**Asistencia y vocería.**

Artículo 85. A los cabildos abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto.

Además del vocero de quienes solicitaron el cabildo abierto, tendrán voz quienes se inscriban a más tardar 3 días antes de la realización del cabildo en la secretaria respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su futura intervención.

**Obligatoriedad de la respuesta.**

Artículo 86. Terminado el cabildo, dentro de la semana siguiente, en audiencia pública a la cual serán invitados los voceros, se dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas. Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales o distritales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

**Citación a personas.**

Artículo 87. A solicitud de los promotores del cabildo o a iniciativa de los voceros, previa proposición aprobada por la corporación, podrá citarse a funcionarios municipales o distritales a que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo.

**Sesiones fuera de la sede.**

Artículo 88. Cuando se trate de asuntos que afecten específicamente a un corregimiento o comuna, el cabildo abierto podrá sesionar en cualquier sitio de éste, con la presencia del respectivo concejo municipal o distrital o junta administradora local, según el caso.

**Reglamentación del cabildo.**

Artículo 89. La reglamentación del cabildo corresponde a los concejos municipales o distritales.

**TITULO IX****Disposiciones finales.****Reglas para campañas publicitarias.**

Artículo 90. Se podrá contratar publicidad para promover la recolección de firmas o la participación ciudadana en las elecciones para referendos, consultas populares o revoca-

torias del mandato. En todo caso, siempre deberá indicarse el nombre de quien financia los anuncios.

Las afirmaciones falsas sobre el contenido mismo de una iniciativa o de un referendo serán sancionadas con multas por el Consejo Nacional Electoral.

**Fijación del monto máximo de dinero privado para las campañas de los distintos mecanismos de participación.**

Artículo 91. El monto máximo de dinero privado que podrá ser gastado en cada una de las campañas relacionadas con los derechos e instituciones reguladas en la presente ley será fijado por el Consejo Nacional Electoral en el mes de junio de cada año. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.

**Remisión a normas electorales.**

Artículo 92. A las elecciones previstas en esta ley se aplicarán las disposiciones electorales que no sean incompatibles con ella.

Las normas sobre contribuciones y publicidad de balances del Estatuto Básico de los Partidos Políticos y de la Oposición se aplicarán en lo que fueren pertinentes.

**Declaración de resultados.**

Artículo 93. El Consejo Nacional Electoral o el Registrador del Estado Civil correspondiente, según el caso, declarará oficialmente, el resultado de la votación y comunicará a todas las autoridades que tengan competencia para tomar decisiones o adoptar medidas relacionadas con lo decidido.

**Informes de la Registraduría.**

Artículo 94. La Registraduría Nacional del Estado Civil informará semestralmente a la ciudadanía sobre los procesos de recolección de firmas en curso y llevará un archivo de la utilización de las instituciones reguladas en la presente ley.

**Vigencia de la ley.**

Artículo 95. Esta ley rige a partir de su publicación.

Presentado por el señor Ministro de Gobierno,

**Humberto de la Calle Lombana.**

**EXPOSICION DE MOTIVOS.**

El proyecto de ley estatutaria que el Gobierno presenta a consideración del honorable Congreso de la República tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales de la democracia participativa. El nuevo esquema democrático diseñado por el Constituyente de 1991 no puede ser simplemente un valioso conjunto de valores e ideales. Es necesario establecer unas reglas claras que aseguren la eficacia de esos mecanismos de participación.

La nueva Constitución diseñó una democracia diferente en la cual los colombianos tienen la posibilidad de ser los orientadores de su destino. El paso siguiente es construir las herramientas que hagan efectiva la participación ciudadana. El Presidente de la República ha resaltado en varias oportunidades la trascendencia del tema. Al instalar las sesiones del Congreso señaló la participación como uno de los principios que deberán orientar la construcción del futuro. Dijo el Presidente: "Claro que la base de todo esto es la participación. La democracia se acomoda mejor a los espacios abiertos que a las prácticas excluyentes. Y es preferible reconocer que la repartición del ponqué, la distribución de costos y beneficios, no son asuntos técnicos sino

decisiones que nos conciernen a todos. Y es por eso que la nueva Constitución prevé que la discusión del presupuesto y del plan sea deliberativa, transparente y democrática.

"No podemos esperar que cese la apatía si no se destapan canales cercanos al ciudadano para que el hombre de las calles sienta que su voz cuenta, que su participación es eficaz para producir los resultados que a él le importan. Además, invitar a estimular la participación es rechazar esa tendencia al paternalismo que en últimas, nos quita de nuestras manos la posibilidad de construir el futuro que queremos".

La Constitución ofrece un amplio espacio para que la ley concrete los mecanismos de democracia directa que se tratan en el proyecto. En ese sentido, el Congreso de la República al ocuparse del tema está ejerciendo una función cuasi-constituyente, de la cual depende que el pueblo pueda tomar directamente decisiones sobre los temas que le interesan.

#### Estructura general del proyecto.

El proyecto establece principios comunes aplicables a los distintos mecanismos de participación regulados por la ley estatutaria y reglas específicas para cada una de estas figuras. Los principios orientadores del proyecto están dirigidos a garantizar la participación efectiva de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y a evitar que sean usados de manera abusiva e irresponsable. Las virtudes de la democracia participativa podrían desaparecer si en la regulación de la iniciativa popular, de la consulta popular, del referendo, de la revocatoria del mandato, del plebiscito o del cabildo abierto no se hubiera tenido en cuenta la experiencia de otras legislaciones para determinar qué controles son necesarios y cuáles características no son deseables.

El proyecto tiene 95 artículos distribuidos en nueve títulos. En el Título I se definen los distintos mecanismos de participación regulados en la ley estatutaria. En el Título II (Proceso de recolección de firmas, se establecen los requisitos que deberán cumplir los ciudadanos que pretendan presentar una iniciativa popular o una solicitada de referendo. Algunos de esos principios también serán aplicables a la revocatoria del mandato. El Título III (De la iniciativa popular) regula este derecho político a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, estableciendo controles que evitarán su empleo abusivo. En el Título IV (Del referendo) se regula tanto el referendo aprobatorio como el derogatorio. El Título V (De la consulta) señala las reglas que deben respetarse en las consultas nacionales, departamentales, municipales y distritales. En el Título VI (De la revocatoria del mandato) regula este mecanismo de participación procurando asegurar la seriedad de la utilización de la revocatoria. En el Título VII (Del plebiscito) se reguló esta figura como un mecanismo de participación diferente de la consulta popular y del referendo mediante el cual el Presidente de la República puede, para algunas de sus decisiones, solicitar un pronunciamiento popular. En el Título VIII (Del cabildo abierto) se reguló uno de los mecanismos de participación de más vieja data en nuestra historia democrática. El Título IX contiene las disposiciones finales, comunes a todas las instituciones.

#### Definiciones.

El Título I delimita el objeto del proyecto de la presente ley estatutaria: la regulación de la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto. Aun cuando la participación prevista en la Constitución

no se circunscribe al espacio político, el proyecto regula principalmente los mencionados mecanismos. No obstante, ello no impedirá que en el futuro se puedan desarrollar otras formas de participación ciudadana en la vida económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país, a través de disposiciones que no tienen la jerarquía de ley estatutaria.

Todos estos mecanismos, con excepción del cabildo abierto, suponen la utilización del derecho al sufragio y, por lo tanto, sólo los ciudadanos en ejercicio podrán participar en ellos. Esto no significa que quienes no cumplan con este requisito no tendrán la posibilidad de participar en espacios distintos al electoral. Su participación será posible en otros espacios fundamentales de la vida del país.

#### El proceso de recolección de firmas.

Para la presentación de iniciativas o de solicitudes de referendo nuestra Constitución exige la demostración de un apoyo popular previo. Se requiere que una iniciativa popular sea presentada, por lo menos por el 5% del censo electoral (artículo 155 C.P.), o que el cuando menos 10% del censo electoral solicite la convocatoria de un referendo para derogar una norma (artículo 170, C.P.).

Para que los ciudadanos tengan claridad sobre la manera de cumplir este requisito numérico es necesario definir un procedimiento específico. En nuestra legislación existían antecedentes de recolección de firmas para la inscripción de candidaturas, pero dadas las características especiales de los mecanismos de participación, tales reglas resultan insuficientes. Por ello, el proyecto establece con claridad los requisitos que deberán cumplir quienes promuevan una iniciativa o una solicitud de referendo.

La regulación de este procedimiento se hizo teniendo en cuenta dos objetivos. Por un lado, garantizar la eficacia de la participación ciudadana y, por el otro, rodear el proceso de las garantías necesarias para evitar abusos y corregir los problemas que en el pasado ha representado la recolección de firmas para demostrar un determinado apoyo popular.

En el Título II del proyecto se define como promotores a los ciudadanos que impulsen una iniciativa popular o una solicitud de referendo. Se les exige ser ciudadanos en ejercicio y tener el apoyo de una organización cívica, sindical, gremial, indígena o comunal del orden nacional, o de por lo menos 1.000 firmas de ciudadanos en ejercicio. Los promotores deberán inscribir una lista de máximo nueve nombres que conformarán el comité de promotores y serán ellos los responsables del proceso de recolección de firmas y de tomar las decisiones correspondientes.

Con el fin de facilitar su identificación, los promotores de la iniciativa o de la solicitud de referendo deberán inscribirse ante la Registraduría del Estado Civil diligenciando un formulario en el cual aparecerá su nombre y el del vocero, un resumen de las razones que la justifican, un título que indique la esencia del contenido del proyecto y el articulado. El proyecto no podrá identificarse con el nombre de una persona o de un producto comercial. Tampoco podrá referirse a materias que se hayan excluido de la iniciativa popular ni estar redactado en forma tal que pueda inducir a confusión a quien firme. Al momento de la inscripción, la Registraduría deberá certificar, en el mismo formulario que diligenciaron los promotores, el número de firmas que éstos deberán recoger para cumplir con los requisitos constitucionales y legales para la presentación de una iniciativa o de una solicitud de referendo.

La Registraduría deberá llevar un registro consecutivo de todas las solicitudes de formu-

larios para iniciativa o para referendo e informará a la corporación respectiva sobre el contenido de la solicitud. Este informe permitirá a la corporación respectiva tener en cuenta las solicitudes de iniciativa o de derogatoria para la elaboración de sus propios proyectos y, además, comunicar a la ciudadanía cuándo una ley, una ordenanza o un acuerdo recoge o contradice el contenido de una iniciativa ciudadana. El nombre y el texto de la iniciativa serán publicados en los **Anales del Congreso** o en la gaceta oficial de la corporación respectiva.

Una vez inscrita una iniciativa o solicitud de referendo, ésta será enviada por la Registraduría al Consejo de Estado, si se trata de la iniciativa popular de acto legislativo o de ley, o al tribunal administrativo competente, si se trata de una iniciativa de ordenanza o de acuerdo, para su revisión. En dicha revisión, se verificará que el nombre de la iniciativa o de la solicitud de referendo no haga alusión a un nombre personal o comercial, que haya sido redactada en forma clara que no induzca a error, que se refiera a una misma materia, que su contenido sea susceptible de iniciativa popular. Si la iniciativa ha sido presentada como proyecto de acto legislativo y la materia es de carácter legal y no constitucional, el Consejo de Estado o el tribunal administrativo sugerirán a los promotores que sea presentada como una iniciativa de ley.

Además, sólo si así lo solicitan los promotores, emitirá un concepto motivado sobre su constitucionalidad. No obstante, sólo cuando la iniciativa o la solicitada de referendo resulte totalmente inconstitucional no podrán los promotores buscar el apoyo popular para su presentación. Durante esa revisión, también se verificará si el resumen de la propuesta que presenten los promotores es una descripción neutral y adecuada del proyecto.

Esa revisión previa permitirá subsanar deficiencias en una iniciativa popular o en una solicitud de referendo. Por ello, el proyecto prevé una serie de audiencias con los promotores durante las cuales tendrán la posibilidad de aclarar los objetivos de su propuesta, revisar la redacción del texto, estudiar las subgerencias de corrección que haga el tribunal y adoptar las que consideren necesarias. Realizar esa revisión, o vencido el plazo de un mes, según lo establecido en el artículo 163 de la Constitución Política, los promotores podrán iniciar el proceso de recolección de firmas.

Aun cuando en la Constitución no se establece un límite de tiempo para recoger las firmas, resultaba conveniente fijar un plazo dentro del cual éstas han de ser recogidas. Al exigir el cumplimiento de un requisito numérico para la presentación de iniciativas o la solicitud de referendos, el constituyente de 1991 pretendía asegurar que una determinada iniciativa reflejara un verdadero interés ciudadano en una determinada coyuntura. Sin embargo, el apoyo popular a una iniciativa o solicitud sería irreal si no se limitase el tiempo dentro del cual pueden recogerse esas firmas. Si no se estableciera un límite temporal a la validez de una firma, se podría llegar al absurdo de presentar iniciativas apoyadas por firmas recogidas 10 años atrás bajo circunstancias e intereses que han variado por el transcurso del tiempo y que reflejarían un apoyo ficticio al momento de su presentación. La ausencia de un límite temporal obligaría a una persona a apoyar durante 10 años a más lo mismo, así las circunstancias y su opinión hubieran cambiado.

Todas las legislaciones en donde existe una regulación para la iniciativa y el referendo han establecido un plazo para la recolección de firmas. En Estados Unidos, por ejemplo, ese plazo puede ir de 3 a 4 meses. En Suiza el plazo es de 18 meses. El Gobierno colombiano considera que un plazo de un año y medio es

un tiempo suficientemente largo para permitir la recolección de las firmas y suficientemente corto para evitar que el apoyo popular a una iniciativa o a una solicitud de referendo se distorsione por el paso del tiempo. Las firmas recogidas cuya vigencia sea superior a un año y medio, no serán tenidas en cuenta para el cumplimiento del requisito numérico.

El formulario sobre el cual firmarán quienes apoyen una iniciativa o una solicitud de referendo deberá contener, cuando menos, el número de identificación asignado por la Registraduría al proyecto, el título del mismo, el nombre de los promotores y del vocero, el resumen oficial de su contenido y un espacio para firmar. Además, el formulario debe llevar anexo el texto completo de la propuesta y de las razones que la justifican. Esta información permitirá que cada ciudadano interesado tenga la posibilidad de conocer la totalidad del proyecto que firmará y, además, le dará la certeza de estar dando su apoyo a un proyecto específico que no podrá ser modificado arbitrariamente. Una participación seria y responsable de la ciudadanía sólo es posible si se garantiza su derecho a ser informada.

Las firmas podrán ser recolectadas personalmente o a través del sistema de correos. Además, cuando se trate de iniciativas o solicitudes de carácter municipal o distrital, el proyecto exige que esas firmas sean recogidas sólo entre los residentes del territorio respectivo. Con ello se garantiza que el respaldo a una iniciativa o a una solicitud de referendo, provenga de aquellos a quienes realmente puede afectar.

Todo ciudadano que firme apoyando una solicitud deberá hacerlo de su puño y letra, indicando la fecha en que lo hizo, su cédula y nombre completo. Como un ciudadano sólo puede firmar una vez una determinada iniciativa o solicitud, si aparecen varias firmas de la misma persona, se tendrá por válida la firma más reciente y el resto serán anuladas. Para darle estabilidad al proceso y seriedad a la firma ésta no podrá ser retirada. Ni siquiera en el caso de desistimiento, los promotores podrán retirar su firma.

Para no obligar a los promotores a continuar con una iniciativa o una solicitud de referendo con la cual ya no se identifican o que requiere un reto económico que no pueden asumir, en el proyecto se prevé la posibilidad de desistir de su objetivo hasta antes de su presentación ante la corporación respectiva. En ese evento, los promotores deberán entregar las firmas recogidas hasta el momento y desistir por escrito ante la Registraduría, quien certificará el número de firmas recogidas hasta ese momento y el plazo que resta y deberá ser adoptada por la mitad más uno de los miembros del comité de promotores.

Durante el mes siguiente a la publicación de ese informe por la Registraduría, cualquier ciudadano podrá constituirse en nuevo promotor, conformar un nuevo comité de promotores y reasumir el proceso de recolección por el plazo que restaba al momento del desistimiento. Si durante ese mes de espera ningún ciudadano manifiesta su deseo de continuar con la propuesta, las firmas depositadas serán destruidas.

Recogido el número de firmas exigido, los promotores las entregarán a la Registraduría quien certificará el cumplimiento del requisito numérico. Para este efecto, la Registraduría verificará si se trata de firmas manuscritas, con no más de un año y medio de vigencia, la correspondencia entre el nombre y el número de cédula, la inscripción del firmante en el censo electoral correspondiente y la realización de las firmas en formularios que cumplan los requisitos exigidos en el proyecto. Si encuentra firmas que no cumplan con estos requisitos, la anulará. Cuando se trate de verificar la autenticidad podrá utilizar

técnicas de muestreo sobre el porcentaje de firmas que le señale el Consejo Nacional Electoral.

Si el número mínimo de firmas exigido no se ha alcanzado y el plazo aún no se ha agotado, los promotores podrán continuar con el proceso de recolección por el plazo que les reste. Si el plazo ya se ha vencido, o si ya se ha completado el número de firmas requerido, la Registraduría deberá expedir un certificado definitivo en el cual indicará el número total de firmas recogidas, el número de firmas nulas y el de firmas válidas y conservará los formularios por 20 días. Durante ese término los promotores podrán interponer ante la jurisdicción contencioso administrativa las acciones a que haya lugar cuando por la anulación de firmas no se hubiere obtenido el apoyo requerido. En caso de que se interponga alguna acción contra la decisión de la Registraduría, las firmas se conservarán en tanto ésta se resuelve.

Otro apoyo que recibirán los promotores de una iniciativa o de una solicitud de referendo durante el proceso de recolección de firmas es el cubrimiento, a cargo del Estado, de los costos de envío de formularios ya firmados.

Para asegurar que la iniciativa refleje apoyo ciudadano y no sólo poderío económico de los promotores, el proyecto faculta al Consejo Nacional Electoral para fijar un límite máximo a las contribuciones que reciban los promotores. Estos, además, deberán llevar un balance detallado de estas contribuciones y de los fines para los cuales fueron invertidas. El balance será público, excepto en lo relacionado con los nombres de los donantes, y cuando se trate de anuncios publicitarios para promover el apoyo ciudadano a una iniciativa o a una solicitud, siempre deberá informarse quién financia el anuncio publicitario.

El procedimiento de recolección de firmas definido en el proyecto será aplicable en lo pertinente, para la presentación de solicitudes de revocatoria del mandato.

#### La iniciativa popular.

En el Título III, el proyecto regula la iniciativa Popular. La Constitución de 1991 señaló que cuando se tratase de proyectos de ley o de acto legislativo, la iniciativa debería ser presentada por lo menos por el 5% del censo electoral. Esta regla se ha extendido a las iniciativas de ordenanza y de acuerdo. Este requisito garantizará la seriedad de la propuesta ciudadana y evitará que la labor del Congreso, las asambleas y los concejos se vea entorpecida por propuestas que carecen de respaldo popular y que no reflejan los anhelos de un sector importante de la comunidad.

Dado que algunos asuntos que hacen parte de la agenda tradicional de las corporaciones públicas corresponden a decisiones políticas trascendentales o requieren de un manejo especial para las cuales la Constitución ha reconocido especial responsabilidad al Presidente y, en general, al Gobierno, existen materias que sería conveniente excluir de la iniciativa popular. Ese es el caso de los asuntos de exclusiva iniciativa gubernamental, de los asuntos presupuestales, fiscales y tributarios, del manejo de las relaciones internacionales, de la concesión de amnistías o indultos y de la preservación y restablecimiento del orden público. Además, como la iniciativa popular puede conducir a que se convoque a un referendo aprobatorio, es aconsejable armonizar las materias excluidas de referendo con las excluidas de la iniciativa popular para cumplir el mandato constitucional del artículo 170, inciso 3º.

Aun cuando en otras legislaciones se prevé la posibilidad de presentar iniciativas populares en las que sólo se indica el sentido general de la propuesta, el proceso de discusión,

elaboración y aprobación de una iniciativa de tales características resultaba excesivamente dispendioso e inconveniente. Por ello, en el proyecto se prefirió que las iniciativas populares fueran redactadas bajo la forma de un proyecto de articulado.

El proyecto deberá ser presentado ante la Secretaría de la corporación respectiva y se tramitará como si fuera un proyecto con mensaje de urgencia como lo ordena el artículo 155 de la Constitución. Durante el trámite ante la corporación, se podrán introducir modificaciones al proyecto, pero si tales modificaciones afectan la esencia del mismo, el vocero podrá solicitar que éste sólo sea aprobado o negado tal como originalmente había sido presentado. El vocero tendrá derecho a participar en cada una de las etapas del trámite y podrá apelar ante la plenaria la decisión de la comisión cuando ésta niegue el proyecto.

Si el proyecto es negado, o si el plazo para tramitar el proyecto se ha vencido sin que exista una respuesta de la corporación, los promotores podrán optar por acudir a un referendo aprobatorio. En ese evento, deberán completar un total de firmas equivalente al 15% del censo electoral respectivo para solicitar ante la organización electoral la convocatoria de un referendo. Para recoger este número adicional de firmas los promotores tendrán un plazo de un año.

Para este tipo de referendo el proyecto exige un porcentaje de firmas mayor en 5% que el que se exige para el referendo derogatorio. Esto para evitar que al convocarse el referendo derogatorio. Esto para evitar que al convocarse el referendo la participación electoral sea muy baja y también para que exista un apoyo inicial suficiente que haga posible que la iniciativa sea adoptada en referendo. Este requisito asegura, además, que todos los partidos y movimientos con representación en el Congreso, en las asambleas o en los concejos, tengan la oportunidad de estudiar y debatir un proyecto de iniciativa popular que va a ser sometido a referendo.

La presentación de iniciativas populares no impide al Congreso, a las asambleas o a los concejos regular la materia en el mismo sentido o en sentido distinto al de la iniciativa. La capacidad normativa de las corporaciones públicas no se afecta por la presentación de iniciativas populares o de solicitudes de referendo. La iniciativa popular puede ser acogida o no por la corporación. Si la acoge, se entiende que la iniciativa ha sido exitosa y allí culmina el proceso. Si una iniciativa popular, cuyo contenido contrario al de la norma expedida por la corporación, es aprobada en referendo, se entenderá que la norma en cuestión ha sido derogada por decisión popular de conformidad con las reglas generales.

#### El referendo.

En el presente proyecto se regula tanto el referendo aprobatorio como el derogatorio. Las reglas para recolección de firmas, campaña, votación y financiación de uno u otro son básicamente las mismas, salvo algunos pocos requisitos.

El referendo derogatorio está expresamente consagrado en el artículo 170 de la Constitución para permitir que un grupo de ciudadanos solicite la derogatoria de una ley formalmente y luego todo el pueblo autónomamente decida si la ratifica o la deroga. Es la modalidad de referendo más clásica.

El referendo aprobatorio se deriva del principio de soberanía popular y de la cláusula general de la Constitución que permite al legislador regular formas de participación diferentes a las desarrolladas en la misma Constitución. El referendo aprobatorio busca darle eficacia a la iniciativa popular, que de no contar con esta salida se podría convertir en un esfuerzo improductivo o, inclusive, frustrante,

lo cual desestimularía la presentación de iniciativas populares.

En el proyecto se exige para su solicitada un porcentaje de firmas diferente para uno y otro. Para el referendo derogatorio de leyes, ordenanzas y acuerdos, la solicitud debe ser presentada por el 10% del censo electoral respectivo según se trate de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza o de un acuerdo. Para el referendo aprobatorio, tal como ya fue mencionado, ese porcentaje se incrementó al 15%.

El proyecto también regula el referendo consagrado en el artículo 377 de la Carta Política según el cual puede haber referendo derogatorio de actos legislativos que se refieran a reformas a los derechos fundamentales reconocidos en el Capítulo 1 del Título II de la Constitución y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular o al Congreso, para los cuales la Constitución estableció unas reglas especiales. Este podrá ser convocado cuando un número de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral así lo solicite dentro de los 6 meses siguientes a su promulgación.

El proyecto define también las materias sobre las cuales no podrá haber referendo. Las materias que fueron excluidas de la iniciativa popular tampoco podrán ser objeto de solicitud de referendo. Tal como se dijo anteriormente, la Constitución ha reconocido especial responsabilidad al Gobierno en el manejo de ciertos asuntos y, por eso, los de exclusiva iniciativa gubernamental, los presupuestales, fiscales y tributarios, o los que se refieran al manejo de las relaciones internacionales, la concesión de amnistías o indultos y la preservación y restablecimiento del orden público, no podrán ser sometidos a referendo. Además, expresamente la Constitución en el artículo 170 prohíbe algunos de estos referendos.

Para la recolección de firmas que apoyen una solicitud de referendo se deberán seguir las mismas reglas descritas en el proyecto en su Título II. Presentada la solicitud de referendo ante el registrador del estado civil correspondiente, la organización electoral informará a la corporación respectiva sobre el contenido de la solicitud. Culminado el proceso de recolección de firmas y cumplidos los requisitos legales y constitucionales, la organización electoral fijará la fecha de votación del referendo, la cual no podrá ser antes de 30 días ni pasados 6 meses a la fecha en que la Registraduría informó a la corporación que los promotores cumplieron los requisitos constitucionales y legales para convocar un referendo.

Para no desviar la atención del debate en torno a la aprobación o derogación de una ley o de un acto legislativo, el proyecto prevé que la votación del referendo de carácter nacional no pueda coincidir con otro acto electoral. Sin embargo, si el plazo dentro del cual debe realizarse la votación por el referendo coincide con la elección presidencial, el plazo para la celebración de la votación del referendo se amplía en seis meses. A nivel departamental, municipal y distrital, la elección del referendo sí podrá coincidir con otra, pero en todo caso no podrá acumularse la votación de más de tres referendos. Esta regla permitirá utilizar eficientemente la infraestructura electoral y economizar recursos, sin sacrificar el debate pues al limitar el número de asuntos que pueden ser sometidos simultáneamente al pueblo, se evita que el elector pueda ser confundido con la votación de múltiples temas.

El proyecto prevé la suspensión transitoria, mediante decreto legislativo del Presidente de la República, de la celebración de referendos constitucionales o legislativos cuando la fecha de estos coincida con la vigencia de cualquiera de los estados de excepción y su realización pueda afectar el restablecimiento del orden público o deba efectuarse en un ambiente de intimidación para los votantes.

En esos eventos, la celebración del referendo se suspenderá hasta que se levante el estado de excepción. La nueva fecha de votación será fijada por el Consejo Nacional Electoral.

Según el proyecto, se entenderá que una norma ha sido derogada o aprobada por referendo, cuando la decisión haya sido adoptada por la mayoría de los votantes, siempre y cuando hubiere participado por lo menos, la cuarta parte del censo electoral correspondiente. Dado el origen popular que tendría una norma aprobada mediante referendo, ésta recibirá una denominación o encabezamiento especial. A nivel departamental, municipal y distrital, se denominará ordenanza o acuerdo popular, si corresponde a materias de competencia de las asambleas o de los concejos. En el caso de actos legislativos y leyes aprobados popularmente, estos deberán ser encabezados con la expresión "El pueblo de Colombia decreta".

Con el fin de garantizar un debate electoral equilibrado, el proyecto define quiénes pueden participar en la campaña por el "sí" y por el "no" y la forma en que dicha campaña deberá adelantarse. Como regla general se establece un derecho a participar en la campaña para los promotores de la iniciativa o de la solicitud de referendo. Los opositores del referendo podrán participar recogiendo un número de firmas igual al que recogieron los promotores. Si hay varios grupos, todos podrán participar en la campaña, pero sólo el grupo con el mayor número de firmas recogidas gozará de los beneficios que establece el proyecto de ley estatutaria en el Capítulo 1 del Título IV. Así es posible apoyar a la fuerza con mayor respaldo y evitar el despilfarro de fondos públicos.

Cuando se trate de referendos de carácter nacional, el proyecto establece las reglas generales de la campaña que se adelante por televisión. Se limita el tiempo máximo para publicidad contratada en televisión a una hora para evitar que las iniciativas apoyadas por intereses económicos fuertes reciban una difusión tan grande que desequilibre el flujo de información a los votantes. Se da acceso a un número de espacios de televisión financiados por el Estado para que en ellos los promotores y el grupo que promueve la posición contraria den a conocer sus argumentos.

El proyecto también consagra otra garantía para equilibrar el debate antes de un referendo. Cuando un periódico, una emisora o una programadora de televisión acepte difundir publicidad en favor de una posición, deberá aceptar en igualdad de condiciones la de quien promueva la posición contraria. Esta norma es también una garantía a la libertad de expresión que consagra nuestra Carta Política.

Con el fin de dar al elector la posibilidad de tomar una decisión tranquila sin que el día de la votación se vea bombardeado por la información de las distintas campañas, estas deberán suspenderse a las doce de la noche del día anterior a la votación.

Para garantizar la mayor objetividad posible en la presentación de las posiciones, el proyecto establece una regla especial para la campaña del referendo. La Organización Electoral se hace responsable de informar a la opinión pública, de manera imparcial, sobre la posición de uno y otro grupo. Para ello deberá realizar audiencias en las cuales oír los argumentos de una y otra posición, lo resumirá y lo difundirá suficientemente, de tal manera que los electores conozcan claramente las alternativas para tomar una decisión. Cuando el tema de la reforma sea la organización electoral, estas funciones las ejercerá la Procuraduría General de la Nación.

El proyecto también prevé cuáles son los posibles efectos de la votación del referendo. Si la norma es derogada, no podrá ser repro-

ducida dentro de los dos años siguientes sino por la decisión de las dos terceras partes de los miembros de la corporación respectiva. Pasados esos dos años, la norma podrá ser reproducida por las mayorías ordinarias. Durante esos dos años tampoco podrá solicitarse referendo sobre el mismo asunto. Con ello se busca evitar que el pueblo pueda ser convocado para que decida una y otra vez sobre lo mismo con el consecuente desgaste de la institución del referendo.

#### El referendo constitucional.

A iniciativa del Gobierno o de un grupo de ciudadanos no menos al 5% del censo electoral, el Congreso podrá someter un proyecto de reforma constitucional a referendo. La ley que convoca el referendo deberá ser aprobada por la mayoría de los miembros de ambas Cámaras.

Dada la importancia de una reforma constitucional, las reglas generales del referendo sobre el acceso a espacios de televisión financiados por el Estado, tiene su excepción en el caso del referendo constitucional. El proyecto establece que en la campaña tendrán amplias oportunidades de participar los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso, el Gobierno y, en caso de iniciativa popular, los promotores. El Consejo de Televisión distribuirá los espacios, determinará la duración de los mismos que no podrá exceder los 30 minutos y señalará el tiempo de televisión que corresponde a cada uno de los partidos y movimientos políticos que participen en proporción a la representación obtenida en el Congreso. En el caso de iniciativas populares, el tiempo asignado a los promotores de la misma será igual al promedio del tiempo asignado a los partidos y movimientos con representación en el Congreso.

Además, a diferencia del referendo legislativo y de los referendos departamentales y municipales que deben ser votados en bloque, el proyecto establece que en la votación del referendo constitucional los ciudadanos podrán votar separadamente cada uno de los artículos sometidos a su consideración o votar en bloque si así lo prefieren. La trascendencia de la decisión que puede adoptar el pueblo en el referendo constitucional hace necesario que se permita a los electores decidir libremente cuál parte del articulado aprueban y cuál rechazan.

#### La consulta popular.

Los ciudadanos también podrán participar en consultas populares para expresar su opinión sobre asuntos de trascendencia para la comunidad antes de que la decisión sea adoptada. Según el proyecto, la consulta podrá hacerse a nivel nacional, departamental, municipal o distrital. Deberá ser una pregunta de carácter general, redactada en forma clara que pueda ser respondida con un "sí" o un "no". Tendrá que referirse a asuntos de trascendencia nacional, departamental, distrital o municipal, según sea el caso. Con el fin de evitar que la consulta pueda ser empleada como mecanismo alternativo para legislar o regular un determinado asunto, el proyecto señala que no puede ser objeto de consulta la convocatoria de una asamblea constituyente a menos que sea el Congreso quien decida reformar la Constitución a través de este mecanismo.

Sin perjuicio de los requisitos adicionales que se señalen en el Estatuto General de la Organización Territorial para las consultas a nivel departamental, distrital y municipal, el presente proyecto de ley señala las características generales de la consulta popular en las distintas entidades territoriales. De ser aprobadas estas reglas por el honorable Congreso, dejarían sin vigencia las normas de la Ley 42 de 1989.

El proyecto regula de manera detallada la consulta definida por el artículo 104 de la Constitución. Así, cuando se trate de una consulta de carácter nacional, el Presidente de la República deberá enviar al Senado el texto de la consulta junto con un informe de las razones que la hacen necesaria. El Senado dispondrá de un plazo de 20 a 30 días para emitir un concepto sobre la consulta. Una vez emitido el concepto favorable del Senado, la consulta también debe ser objeto de control constitucional previo de la Corte Constitucional, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3 del artículo 237 de la Carta Política. El texto de la consulta será enviado a la Corte Constitucional quien, dentro de los 15 días siguientes, se pronunciará sobre su constitucionalidad. Si el concepto de la Corte es favorable, el Presidente podrá realizar la consulta.

Estos requisitos buscan que la responsabilidad política del Presidente en la toma de decisiones sobre asuntos trascendentales no sea eludida y trasladada fácilmente al pueblo. También pretende evitar que el Congreso se vea sometido a presiones indebidas por parte del Gobierno frente a decisiones de difícil adopción y permite que cuestiones complejas, sobre las cuales haya un enfrentamiento entre el Gobierno y el Congreso sean dirimidas por el pueblo evitando así una parálisis en la adopción de tales decisiones. Además, el control de la Corte Constitucional impedirá que asuntos inconstitucionales puedan ser sometidos a consulta popular.

El proyecto prevé que la consulta nacional se realice en una elección especial que no puede coincidir con ningún otro acto electoral que pueda distraer la atención del elector. Esa elección especial no sólo es un límite para evitar que el Presidente abuse de esta facultad al obligarlo a correr el riesgo de una baja participación, sino que además es una garantía para que la decisión que adopten los ciudadanos pueda ser enfocada con claridad y que la información que reciban les permita comprender todas las implicaciones de la determinación que deben considerar sin distorsiones fuertes de una campaña de candidaturas. Al igual que en el caso de los referendos de carácter nacional, el proyecto prevé la suspensión transitoria, mediante decreto legislativo del Presidente de la República, de la celebración de la consulta cuando la fecha de esta coincida con la vigencia de cualquiera de los estados de excepción y su realización pueda afectar el restablecimiento del orden público o deba efectuarse en un ambiente de intimidación para los votantes. En ese evento, se aplicarán las reglas en el artículo 44 del proyecto.

En las consultas departamentales, municipales y distritales, el gobernador o el alcalde, según el caso, enviará al tribunal administrativo competente el texto de la consulta para la revisión de su legalidad y constitucional. Si el concepto del Tribunal es favorable, se podrá realizar la consulta.

Para estas consultas no se exige un concepto previo favorable de la asamblea o el concejo. El gobernador o el alcalde podrá decidir si lo solicita o no. Si decide solicitarlo, también tendrá la libertad de acatarlo o no. Esta facultad permitirá buscar una salida democrática para decisiones trascendentales que no hayan podido ser resueltas en el seno de la corporación. En ese evento, será el gobernador o el alcalde quien asuma los costos políticos del posible rechazo popular.

Cuando más de la mitad de los votos que conforman el respectivo censo electoral se pronuncien en un mismo sentido, se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo. En ese evento, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas necesarias para hacer efectiva esa decisión. Si para ello se requiere de una ley, de una ordenanza o de un acuerdo, la corporación respectiva deberá adoptarla dentro del periodo

de sesiones que coincida con la votación de la consulta y, a más tardar, en el periodo siguiente. Si la decisión del pueblo hace necesaria una reforma constitucional, el plazo será de un año. El plazo para el Presidente de la República, para los gobernadores y alcaldes, según el caso, es de 3 meses. El incumplimiento de esta obligación por parte del servidor o servidores públicos acarreará la pérdida de los derechos políticos para la siguiente elección.

Existe una última modalidad de consulta definida por la Constitución: La consulta para convocar a una asamblea constituyente para reformar total o parcialmente la Constitución.

Las características de esta consulta fueron definidas por el constituyente de 1991. Quien efectúa la consulta es el Congreso. Para ello, requiere de una ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, en la que deberá definirse, además, el número de delegatarios, el periodo de la asamblea, la fecha de iniciación de sus sesiones y otras características de la asamblea. También se señalará el temario en que se ocupará la asamblea frente al cual los ciudadanos que participen en la consulta podrán pronunciarse sobre cada uno de los puntos que lo integran y definir así la competencia de la asamblea. En esa ley de consulta, también se señalará el sistema de elección de los delegatarios que, en todo caso, deberá ser un sistema de representación proporcional. Las reglas de elección y las características de la asamblea no podrán ser variadas con posterioridad al pronunciamiento popular.

Se entenderá que el pueblo desea la convocatoria de una asamblea constituyente cuando así lo decida la mayoría de los votantes, siempre y cuando haya participado en la votación, cuando menos la tercera parte del censo electoral. Si la consulta es favorable a la convocatoria de la asamblea, se fijará la fecha para la elección de los delegatarios dentro de los 6 meses siguientes a la consulta. Esa elección no podrá coincidir con otro acto electoral.

#### La revocatoria del mandato.

El Constituyente de 1991 delegó en el legislador la regulación de este mecanismo de participación. En la Constitución no se definen, ni aún de manera general, las características de esta institución.

La revocatoria del mandato es un derecho de participación que otorga al ciudadano común poder para remover de su cargo a un funcionario que no ha cumplido con sus responsabilidades sin necesidad de esperar hasta la siguiente elección. En el proyecto se establecen una serie de controles que evitarán su uso irresponsable e irracional. La revocatoria del mandato estimulará una mayor responsabilidad de quienes son elegidos, promoverá un mayor acercamiento de los colombianos a sus representantes y estimulará a los electores a mantener un interés permanente en la gestión que adelanten sus elegidos.

Existen tradicionalmente dos modalidades para realizar la revocatoria del mandato. En la primera de ellas, presentada la solicitud de revocatoria, se convoca a una elección para que la ciudadanía decida si el mandato del funcionario debe o no ser revocado. Si en dicha consulta se remueve al funcionario de su cargo, debe señalarse una nueva fecha para elegir al sucesor. En esa elección puede participar cualquier persona que cumpla los requisitos legales y constitucionales para ello. Sin embargo, dado que en la actualidad el periodo de los gobernadores y alcaldes es apenas de tres años, este procedimiento resultaba demasiado largo y dispendioso. También es más costoso puesto que implica la realización de dos elecciones.

En la segunda modalidad de revocatoria, en una misma elección se decide si se revoca el

mandato de un funcionario y simultáneamente se elige a su sucesor. En ese caso, al presentarse el candidato que participará en la contienda electoral. Esta ha sido la modalidad escogida en el proyecto de ley por ser la menos costosa, ofrecer más garantías de estabilidad y generar un incentivo para que la propuesta de revocatoria sea seria.

Según el proyecto, en la contienda electoral para la revocatoria del mandato, sólo participarán, el funcionario cuyo mandato se pretende revocar y el candidato señalado en la solicitud. Si hay varias solicitudes de revocatoria que cumplan los requisitos legales, participarán en la elección todos los candidatos así inscritos y quien reciba la mayor votación ejercerá el cargo por el resto del periodo.

No todo servidor público de elección popular puede ser sujeto a revocatoria del mandato. Dentro del espíritu constitucional sólo pueden serlo los gobernadores y alcaldes por ser elegidos por circunscripción uninominal y por ser mandatarios con una relación directa de cercanía con la comunidad.

La revocatoria del mandato parte del supuesto de una relación directa entre electores y elegido según la cual sólo quien han participado en la elección de un funcionario tiene el poder para removerlo de su cargo. Esta relación es muy clara cuando el funcionario ha sido elegido en circunscripción uninominal. No ocurre lo mismo cuando se utiliza el sistema de listas en el cual el ciudadano vota por una de las personas que aparece en la lista sin que necesariamente desee hacerlo por otras de la misma lista. Por esta razón, el proyecto prevé que la figura de la revocatoria no se aplique al mandato de los miembros de corporaciones públicas cuyos miembros son elegidos por este sistema.

Dado que en municipios pequeños con muy poca población la revocatoria del mandato podría ser arbitrariamente usada por la guerrilla o por organizaciones criminales para remover de su cargo a un alcalde honesto y responsable con el cual no están de acuerdo, el proyecto establece que la revocatoria del mandato de alcaldes de municipios pequeños no sea posible y por ello establece que sólo el mandato de los gobernadores o de los alcaldes de capitales de departamento o de municipios cuyo censo electoral comprenda menos de 30.000 cédulas aptas para votar.

En el proyecto no se establecen causales para que el mandato de un funcionario pueda ser revocado. El juicio que realizan los electores es, sobre todo, un juicio político no de carácter jurídico. El establecimiento de causales de tipo administrativo o penal obligarían al elector a tener un conocimiento especializado sobre cuestiones técnicas. Además, la experiencia de otros países ha demostrado que esta clase de causales provoca que los enemigos del elegido tengan que "inventar" un pretexto jurídico y ha llevado a que se acuse al funcionario inocente de un delito cuando sólo razones eminentemente políticas motivan en verdad la revocatoria. Las causales, además, judicializan una controversia que debe efectuarse en el plano político.

La revocatoria del mandato sólo podrá intentarse transcurrido un año en el ejercicio del cargo. El funcionario debe tener tiempo para demostrar eficacia y responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Cuando por el resultado de la votación no se revoque el mandato de un gobernador o alcalde, no podrá solicitarse de nuevo una revocatoria sino hasta pasados 6 meses. Este requisito busca evitar que mediante continuas solicitudes de revocatoria, los enemigos políticos de un gobernador o alcalde le impidan cumplir con su programa de gobierno.

La solicitud de revocatoria del mandato deberá hacerla un número de ciudadanos no menor al 50% de quienes participaron en la respectiva elección. Es esta la principal barrera contra el abuso de la revocatoria. De esta

manera se garantiza que el procedimiento obedezca a razones de fondo y no al simple capricho de unos cuantos o de un grupo de enemigos. Además, asegura que exista una base fuerte para convocar una nueva elección. También, evita que coaliciones de grupos pequeños lleven a que toda una comunidad tenga que ocuparse de un asunto que interesa a unos pocos.

De acuerdo con lo previsto en el proyecto, presentada la solicitud de revocatoria, se le informará al funcionario para que éste decida si se somete a la elección o renuncia a su cargo. En el caso de renuncia, se convocará inmediatamente a elecciones, en las cuales podrán participar todos aquellos que cumplan con los requisitos legales y constitucionales, para elegir nuevo funcionario.

Para desestimular la proliferación de solicitudes de revocatoria, en el proyecto no se establece financiación ni facilidades de acceso a los medios de comunicación para los promotores. En el procedimiento de recolección de firmas para la solicitud de revocatoria del mandato se aplicarán en lo pertinente, las normas generales del procedimiento regulado en el Título II de este proyecto de ley sobre los mecanismos de participación.

#### El Plebiscito.

El Constituyente de 1991 también consagró la figura del plebiscito como un mecanismo de participación. En el proyecto de ley que se presenta a consideración del honorable Congreso, se establecen una serie de controles estrictos para garantizar que el plebiscito sea empleado como un mecanismo de participación democrática libre de los vicios que históricamente lo han asociado a un instrumento empleado en regímenes autoritarios. Los controles previstos en el proyecto, sin embargo, sólo tienen ese alcance y no impedirán que el Presidente pueda utilizarlo como una herramienta democrática que le permita provocar un pronunciamiento popular.

Como primer control, el proyecto establece las materias para las cuales podrá haber plebiscito. El Presidente podrá convocar al pueblo a plebiscito, con la firma de todos los ministros, para someter a su consideración dos tipos de asuntos: a) las decisiones previstas en el artículo 150, numeral 16 de la Constitución o b) las políticas del Ejecutivo que no requieran la aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con la declaratoria de los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.

Como segundo control, el proyecto establece un poder de veto de cualquiera de las dos Cámaras contra un plebiscito. Así, la decisión de convocar al pueblo a plebiscito y un informe sobre las razones que justifican su convocatoria deberán ser enviadas al Congreso, para que, dentro del mes siguiente a la fecha en que haya sido informado, cualquiera de las dos Cámaras, por la mayoría de los asistentes, pueda expresar su rechazo a la convocatoria. Si el concepto no es desfavorable, el Presidente podrá convocar el plebiscito. La fecha de la votación no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses contados a partir de la fecha en que el Congreso recibió el informe del Presidente.

También se limita la duración de la campaña de cada plebiscito y de las intervenciones en televisión para promover una u otra posición. Según el proyecto, la campaña por el plebiscito se hará dentro de los 20 días anteriores a la fecha señalada para la votación. En dicha campaña podrán participar los partidos y movimientos con representación en el Congreso. El Consejo Nacional de Televisión distribuirá los espacios institucionales en proporción al número de curules en el Congreso que tenga cada partido o movimiento.

El tiempo total asignado no podrá exceder de los 30 minutos. El Gobierno dispondrá del mismo tiempo en televisión para expresar su

opinión sobre el plebiscito. Se entenderá que el texto sometido a plebiscito ha sido adoptado cuando sea aprobado por la mayoría del censo electoral. Con estas reglas se busca facilitar que en la campaña se exprese toda la representación política en proporción a su poder en el Congreso y también se pretende limitar el eventual abuso de la televisión por parte del Presidente que desee personalizar la contienda.

#### El cabildo abierto.

Otro mecanismo de participación regulado por el proyecto de ley estatutaria es el cabildo abierto. Mediante este mecanismo, durante cada período de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, se celebrarán por lo menos dos sesiones públicas en las que se considerarán los asuntos que los residentes del municipio o distrito hayan solicitado. Un número no inferior al 1% de los ciudadanos que componen el censo electoral deben hacer la solicitud para que se pueda convocar el cabildo. A tales sesiones podrán asistir todas las personas que tengan interés en el estudio de los asuntos. Terminado el cabildo, dentro de la semana siguiente a su celebración, en audiencia pública a la cual estarán invitados los voceros, se dará respuesta escrita y razonada de los asuntos presentados por la ciudadanía.

En los cabildos abiertos, a solicitud de los promotores, podrán ser citados funcionarios municipales o distritales para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo.

Podrá ser materia de cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad que sea de competencia del concejo. Sin embargo, no podrán someterse a cabildo proyecto de acto administrativo ni solicitudes de investigación o renuncia de funcionarios públicos.

#### Disposiciones finales.

El proyecto de ley estatutaria consagra una serie de disposiciones finales aplicables a todos los mecanismos de participación regulados en ella. Se exige, por ejemplo, que todo asunto que vaya a ser sometido a decisión popular sea revisado por la Rama Judicial. Este control evitará que la Rama Judicial arriesgue innecesariamente su legitimidad, respeto a credibilidad por declarar la inconstitucionalidad o ilegalidad de una decisión adoptada popularmente, convirtiéndose a los ojos del ciudadano común en un obstáculo para la democracia así jurídicamente tenga razón.

En materia de campañas publicitarias que se empleen para la recolección de firmas o para la promoción de la participación ciudadana en referendos, consultas populares o revocatorias del mandato, el proyecto establece el deber de revelar el nombre de quien financie dichas campañas. Además establece sanciones pecuniarias cuando en las campañas se difundan afirmaciones falsas sobre el contenido de una iniciativa popular o de un referendo.

Las normas electorales generales y de publicidad de las contribuciones y balances del Estatuto Básico de los Partidos Políticos y de la Oposición también serán aplicables a los distintos mecanismos de participación, siempre y cuando no sean incompatibles con las reglas especiales consagradas en el proyecto. Será el Consejo Nacional Electoral o el Registrador del Estado Civil correspondiente quien declare los resultados de la votación de cualquiera de los mecanismos de participación que suponen el ejercicio ciudadano del derecho de sufragio.

Para evitar que sólo aquellas iniciativas apoyadas por intereses económicamente fuertes tengan la posibilidad de resultar exitosas y establecer un equilibrio en el poder real de

diversos sectores más acorde con el principio cardinal de la igualdad política, el proyecto faculta al Consejo Nacional Electoral para fijar el monto máximo de dinero de origen privado que puede ser invertido en cada una de las campañas relacionadas con los derechos e instituciones reguladas en el proyecto.

Para el Gobierno nacional este proyecto reviste la mayor trascendencia y sin duda para los ciudadanos es quizás el prioritario puesto que tiene que ver con la apertura de caminos para que se exprese la soberanía popular y se construya una democracia participativa. Estamos seguros que la experiencia que ha tenido el Congreso debatiendo estos asuntos presentados a su consideración por miembros de la Corporación desde hace varias décadas, así como los aportes de los honorables Senadores y Representantes enriquecerán el sentido y los alcances de este proyecto de ley estatutaria.

Presentado por el señor Ministro de Gobierno,

**Humberto de la Calle Lombana.**

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General - Tramitación de Leyes.

Santafé de Bogotá, D. C., julio 28 de 1992.

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley 92 de 1992, "por la cual se dictan normas sobre instituciones mecanismos de participación ciudadana", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en la fecha ante sesión plenaria. La materia de que trata el mencionado proyecto es de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

**Pedro Pumarejo Vega.**

PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

28 de julio de 1992.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

**José Blackburn.**

El Secretario General del honorable Senado de la República,

**Pedro Pumarejo Vega.**

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 97 DE 1992

por la cual se regula el derecho de libertad religiosa y de cultos reconocidos en el artículo 19 de la Constitución.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

#### TITULO I

##### Principios fundamentales.

Artículo 1º Toda persona tiene derecho de profesar libremente su religión, de difundirla en forma individual o colectiva. Se garantiza la libertad de cultos.

Artículo 2º 1. El Estado, fundado en el respeto de la dignidad humana, reconoce, garantiza y protege el derecho fundamental de libertad religiosa y de libertad de cultos, en los términos que establece la misma Constitución y la presente ley estatutaria.

2. La fe religiosa es libre frente al Estado. Todas las iglesias y confesiones religiosas son igualmente libres ante la ley. Ninguna iglesia o confesión religiosa tendrá carácter estatal u oficial.

3. El Estado ni profesa religión alguna ni es ateo, agnóstico o indiferente ante el hecho religioso. El poder público está instituido para proteger las creencias religiosas de las personas, las tendrá en cuenta en su diversidad, participación y contribución a la consecución del bien común y, por consiguiente, mantendrá relaciones armónicas y de común entendimiento con la iglesia católica y las demás iglesias y confesiones religiosas existentes en la sociedad colombiana.

4. Las creencias religiosas no constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la ley. No podrán argumentarse motivos religiosos para impedir a ninguna persona el ejercicio de un oficio o profesión o el desempeño de cargos o funciones públicas. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia.

Artículo 4º 1. El ejercicio de los derechos derivados de la libertad de conciencia, de la libertad religiosa y de la libertad de cultos tiene como único límite la salvaguarda del orden social justo.

2. Quedan fuera del ámbito de protección de la presente ley estatutaria de libertad religiosa las actividades, finalidades o entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos síquicos o parapsicológicos, con prácticas esotéricas, mágicas, supersticiosas o satánicas y con la difusión de ideales humanísticos u otros fines análogos ajenos a valores religiosos.

## TITULO II

### Del derecho de libertad de conciencia.

Artículo 4º 1. La libertad de conciencia reconocida, garantizada y protegida por la Constitución comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona de:

- Buscar libremente el bien; poseer su propio juicio moral; adecuar sus comportamientos y realizar su vida según el personal juicio de moralidad;
- Exteriorizar las convicciones morales sin ser por ello perturbada;
- Objetar la obligatoriedad de normas o disposiciones que la sometan a prácticas o situaciones absolutamente contrarias a sus convicciones de conciencia, sin que ello constituya ninguna discriminación para el desempeño de cualquier trabajo o actividad. La ley reglamentará la objeción de conciencia para determinados supuestos de hecho.

## TITULO III

### Del derecho de libertad religiosa y de cultos.

#### CAPITULO 1

##### Del derecho personal de libertad religiosa.

Artículo 5º 1. La libertad religiosa y de cultos comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona de:

- Adherirse libremente o no a una creencia religiosa;
- Profesar la religión o creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; conservar, cambiar o abandonar las que tenía; manifestar y divulgar sus creencias religiosas, individual o colectivamente, tanto en público como en privado; o abstenerse de declarar sobre su credo religioso;
- Practicar su religión y creencias religiosas mediante los correspondientes actos de culto, y recibir asistencia religiosa de su propia iglesia o confesión religiosa; celebrar sus diversos ritos, conmemorar sus festividades y no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales;

d) Contraer y celebrar matrimonio, y fundar una familia de conformidad con sus creencias religiosas y con las normas de las iglesias o confesiones religiosas de la iglesia a la que pertenezcan;

e) Recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole a través de cualquier medio idóneo; elegir para sí, en el caso de los mayores de edad, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones;

f) Ordenar libremente, si son padres de familia, su vida religiosa doméstica y elegir para sus hijos menores no emancipados o incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones y a elegir para éstos los centros de enseñanza y los medios de formación según su religión y creencias, sin que el ejercicio de estos derechos implique una carga adicional que lo impida o limite;

g) Reunirse o expresarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico y en la presente ley estatutaria.

#### CAPITULO 2

##### De los derechos colectivos de libertad religiosa y de cultos.

Artículo 6º El derecho de libertad religiosa y de cultos comprende también el derecho de las iglesias y confesiones religiosas de:

a) Abrir, establecer, erigir o utilizar lugares de culto o de reunión, cementerios y demás edificios necesarios con fines religiosos y a que sean respetados en todos los casos su destinación y su carácter religioso;

b) Establecer su propia jerarquía, designar, remover, destituir o trasladar a sus ministros; establecer y dirigir las instituciones propias que considere necesarios para formarlos y promover instituciones y comunidades cuyos miembros puedan vivir de conformidad con sus principios religiosos;

c) Divulgar y propagar su propio credo; manifestar libremente el valor peculiar de su doctrina para la ordenación de la sociedad y para la vitalización de toda actividad humana;

d) Mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras iglesias o confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero y a que se les garantice el derecho a la honra cuando ellas, su credo o sus ministros sean lesionados por informaciones calumniosas, agraviantes, tergiversadas o inexactas;

e) Ejercer actividades de educación, de beneficencia, de asistencia que permitan poner en práctica, desde la especial consideración de las respectivas creencias religiosas, los preceptos de orden moral que tengan incidencia en la vida social.

#### CAPITULO 3

##### De la aplicación y tutela del derecho de libertad religiosa.

Artículo 7º 1. Para la aplicación real y efectiva de estos derechos el poder público adoptará las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa por parte de las iglesias o confesiones religiosas que tengan notorio arraigo en la sociedad colombiana, en los establecimientos públicos, militares, hospitalarios, asistenciales, docentes, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la educación religiosa y moral en los centros docentes públicos.

2. Los derechos reconocidos y garantizados en esta ley, ejercitados dentro de los límites que la misma señala, serán tutelados me-

dante los mecanismos y acciones jurídicas que establece la misma Constitución y las leyes.

## TITULO IV

### De las iglesias y confesiones religiosas con personería jurídica.

#### CAPITULO 1

##### Del reconocimiento y cancelación de la personería jurídica.

Artículo 8º 1. Las iglesias y confesiones religiosas gozarán de personalidad jurídica mediante su inscripción en el registro público que para tal efecto se crea en el Ministerio de Justicia (Gobierno), sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley estatutaria.

2. Para practicar la inscripción deberá acompañarse a la correspondiente solicitud los documentos fehacientes en los que conste su fundación o establecimiento en Colombia, su denominación y demás datos de identificación, los estatutos o la parte de éstos donde se expresen sus fines religiosos, régimen de funcionamiento, esquema de organización y órganos representativos, con expresión de sus facultades y requisitos par su válida designación.

3. La inscripción sólo podrá denegarse cuando no se acrediten debidamente los requisitos exigidos o se vulneren las disposiciones legales.

4. La cancelación de la personería jurídica sólo procederá a petición de sus órganos representativos o en cumplimiento de sentencia judicial en firme.

#### CAPITULO 2

##### De las facultades de las iglesias y confesiones religiosas que tienen reconocida su personería jurídica.

Artículo 9º 1. Las iglesias y confesiones religiosas con personería jurídica tendrán:

a) Plena libertad, independencia y autonomía del Estado y podrán establecer sus propios estatutos, normas de organización, régimen interno y de su personal. En dichos estatutos, así como en los que regulen las instituciones creadas por ellas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias;

b) Podrán fundar y mantener asociaciones, fundaciones e instituciones para la realización de sus fines, con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico general;

c) Tienen pleno derecho a adquirir, enajenar y administrar libremente los bienes muebles e inmuebles, que consideren necesarios para cumplir con sus actividades; son propietarios del patrimonio artístico y cultural que hayan creado, adquirido con sus recursos o estén bajo su posesión legítima, en la forma y con las garantías establecidas por el ordenamiento jurídico;

d) Podrán solicitar y recibir donaciones financieras o de otra índole de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y organizar colectas entre sus fieles para los fines propios de su misión, con arreglo a las disposiciones legales.

Artículo 10. 1. El Estado podrá en atención a los principios constitucionales de diversidad y de participación, y para el ejercicio real y efectivo de lo preceptuado en los artículos 42 de la Constitución Nacional, incisos séptimo, octavo y noveno, en el artículo 68 inciso cuarto y en los artículos segundo, numerales tercero y séptimo de la presente ley estatutaria, así como también sobre materias de especial relevancia, celebrar acuerdos o convenios, con las iglesias y confesiones religiosas ins-

critas en el registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en Colombia. Estos acuerdos o convenios estarán sometidos a la posterior aprobación del Congreso.

2. En los acuerdos o convenios se podrá extender a dichas iglesias o confesiones religiosas los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico para las entidades sin ánimo de lucro o de beneficio fiscal, así como la exención de impuestos para bienes, tales como edificios y objetos destinados al culto, casas ministeriales, centros de formación, cemeniterios y oficinas institucionales.

## TÍTULO V

### De la Comisión Asesora de libertad religiosa.

Artículo 11. 1. Se constituye con carácter estable la Comisión Asesora de libertad religiosa compuesta de forma tripartita por representantes de las autoridades del Estado, de las iglesias y confesiones religiosas con personería jurídica, en las que siempre estarán las que tengan arraigo notorio en Colombia, y por las personas de reconocida competencia sobre las materias relacionadas con la presente ley estatutaria. En el seno de esta Comisión podrá existir una comisión permanente integrada en igual proporción a la de la Comisión Asesora.

2. A esta Comisión corresponderán las funciones de estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la aplicación de esta ley estatutaria, y, particularmente, y con carácter preceptivo, en la preparación y dictamen de los acuerdos o convenios a que se refiere el artículo décimo.

3. La Comisión se constituirá por primera y única vez según lo preceptuado en el artículo duodécimo. Esta Comisión elaborará su propio estatuto y demás normas de organización y funcionamiento y propondrá al Gobierno para que dicte las disposiciones reglamentarias que sean necesarias. Las comisiones futuras se atenderán a lo dispuesto en esos estatutos y normas.

Artículo 12. Por primera y única vez, la Comisión Asesora de libertad religiosa estará compuesta por:

a) El Ministro de Justicia (Gobierno), Educación Nacional y el Defensor del Pueblo, o sus representantes;

b) Cinco representantes de la Iglesia Católica; dos de otras iglesias o confesiones religiosas cristianas y uno por la comunidad judía, designados por los órganos representativos de las iglesias o confesiones correspondientes: tres peritos, con voz pero sin voto; dos designados por los representantes de la Iglesia Católica y uno por las demás iglesias y confesiones religiosas. La composición de las futuras comisiones se hará como lo dispongan sus estatutos.

Artículo 13. El Estado reconoce la personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar a las iglesias y confesiones religiosas que gocen de ella al momento de promulgarse la presente ley estatutaria, según la naturaleza específica que ellas posean. Transcurridos tres años sólo podrán justificar su personalidad jurídica mediante la certificación de su inscripción en el registro a que esta ley se refiere, a no ser que haya convenido el Estado con las iglesias y confesiones religiosas la continuidad de lo establecido en el primer párrafo de este mismo artículo.

Artículo 14. El Gobierno a propuesta del Ministerio de Justicia (Gobierno), dictará las disposiciones que sean necesarias para la organización y funcionamiento del registro, así como las que se requieran para la operatividad de la Comisión Asesora de libertad religiosa, a propuesta de ésta.

Artículo 15. Quedan derogadas las disposiciones que se opongan a esta ley estatutaria. Esta ley rige a partir del día de su promulgación.

Carlos Corsi Otálora.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

El proyecto de ley que nos permitimos presentar a su consideración tiene como objeto regular el derecho de libertad religiosa y de cultos reconocido por el artículo 19 de la Constitución de 1991.

La cuestión religiosa puede considerarse como una constante en las Constituciones de Colombia. Regulan este tema la Constitución de Cundinamarca de 1811, la Constitución de la República de Tunja de 1811, la Constitución del Estado de Antioquia de 1812, la Constitución del Estado de Cartagena de Indias de 1812, la Constitución de la República de Cundinamarca de 1812, la Constitución del Estado de Mariquita de 1815, la Constitución Provisional de la Provincia de Antioquia de 1815, la Constitución del Estado libre de Neiva de 1815, la Constitución de la República de Colombia de 1821, la Constitución de la República de Colombia de 1830, la Constitución del Estado de Nueva Granada de 1832, la Constitución de la República de la Nueva Granada de 1843, la Constitución Política de la Nueva Granada de 1853, la Constitución Política para la Confederación Granadina de 1858, la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863, la Constitución de la República de Colombia de 1886, el Acto legislativo número 1 de 1936, el Plebiscito de 1957 y la Constitución Política de Colombia de 1991.

La Constitución de 1886 establecía, "en nombre de Dios fuente suprema de toda autoridad" (Preámbulo), el derecho de libertad de conciencia y el derecho de no ser "molesto por razón de sus opiniones religiosas" (artículo 39). Se permitía, en igual forma, "el ejercicio de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes" (artículo 40). De manera expresa el artículo 38 establecía que "la Religión Católica, Apostólica y Romana es la de la Nación: los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada, como esencial elemento del orden social. Se entiende que la Iglesia Católica no es ni será oficial, y conservará su independencia". Es decir que, además de establecer los derechos de libertad de conciencia y de libertad religiosa, se adoptaba el principio de la confesionalidad de la Nación, más no del Estado. El Título IV (artículos 53 a 56) regulaba las relaciones entre la Iglesia y el Estado, haciendo énfasis en los derechos de la Iglesia, la incompatibilidad de las funciones eclesásticas con las funciones civiles, las exenciones de los edificios destinados al culto católico y la autorización al Gobierno para celebrar convenios con la Santa Sede.

El Acto legislativo número 1 de 1936 modificó la regulación de la cuestión religiosa adoptada por la Constitución de 1886. Se dispuso mediante el artículo 13, la garantía al derecho de libertad de conciencia, se conservó la redacción del artículo 39 con la simple exclusión de la expresión "por las autoridades", artículo éste que en la nueva redacción será el inciso segundo del artículo 13. En igual forma, se conservó el principio de cooperación entre la Iglesia Católica y el Estado. Dos sustanciales innovaciones se incorporaron mediante la Reforma de 1936. La primera, se garantiza —no simplemente se permite— la libertad de todos los cultos, siempre y cuando éstos no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes. La segunda, se deroga en forma expresa el reconocimiento por el Estado de que la Religión Católica, Apostólica y Romana es la de la Nación.

El pueblo colombiano mediante el Plebiscito de 1957 —"en nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad"— reconoce en el Preámbulo que se adopta para la Constitución de 1886 "que la Religión Católica, Apostólica y Romana es la de la Nación, y que como tal los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social". Es decir, que se establece una

vez más el principio de confesionalidad de la Nación, mediante el cual se protege y respeta de manera especial a la religión católica.

La Constitución de 1991 adopta una nueva regulación de la cuestión religiosa, tanto en lo relativo al derecho de libertad religiosa, como a los principios a través de los cuales la Nación se organiza política y jurídicamente. En efecto, el Estado reconoce a toda persona, el derecho fundamental, de profesar su religión y de difundirla en forma individual o colectiva. Derecho que a su vez se reconoce a todas las confesiones religiosas e iglesias, las que son igualmente libres ante la ley (artículo 19). No radica en este punto, sin embargo, la novedad de la regulación de la cuestión religiosa, sino en los siguientes puntos:

a) Nombrar a Dios, invocando su protección, pero omitiendo cualquier referencia a sus atributos;

b) Establecer como principio fundamental el respeto a la dignidad humana (artículo 19) y, por consiguiente, en el aspecto religioso, la titularidad del derecho de libertad religiosa y de cultos en la persona (artículo 19). Cuestión que se formuló más técnicamente y con mayor claridad para las iglesias y confesiones religiosas;

c) Incorporar el principio de igualdad y diversidad en materia religiosa (artículos 79, 13 y 19);

d) Conservar implícitamente el principio de armonía y mutuo entendimiento, el que debe tenerse especialmente en cuenta para materias que hagan referencia a cuestiones matrimoniales (artículo 42) y educativas (artículo 68);

e) Establecer por primera vez en el ordenamiento jurídico colombiano el principio de libertad religiosa como opción jurídico-política y no sólo como reconocimiento de un derecho. De modo que esta opción jurídico-política es una superación de anteriores opciones que estuvieron presentes en nuestro ordenamiento jurídico, como la confesionalidad de la Nación o el laicismo del Estado.

El cambio cualificativo de la Constitución de 1991, en el sentido de inaugurar un nuevo modo de tratar jurídicamente el hecho religioso, no sólo hace conveniente sino necesario el que se expida una ley estatutaria, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 152, en la que se determinen los mecanismos a través de los cuales se puede hacer efectivo no sólo el derecho de libertad religiosa, sino también los principios que ordenan en Colombia la actuación del Estado en materia religiosa.

Para fundamentar el proyecto de ley estatutaria que se presenta a consideración de los honorables Senadores se hará referencia en forma suscita a los aspectos anteriormente mencionados, los que se advierten en toda la estructura del proyecto de ley sobre libertad religiosa y de cultos. Es conveniente precisar que la cuestión religiosa puede ser abordada desde una consideración jurídica, esto es, como derecho fundamental de la persona. Pero también es posible que su estudio se realice desde un modo de consideración jurídico-político, esto es, como principio a través del cual la Nación se ordena y se estructura ante la cuestión religiosa. Por razones metodológicas se tendrá en cuenta esta doble consideración, no sin antes afirmar que uno y otro aspecto se relacionan entre sí. En efecto, siendo la persona, su dignidad y libertad realidades preeminentes respecto del Estado (Preámbulo y artículo 19 de la Constitución), éste se configura —si es respetuoso de los derechos humanos— a la luz y al servicio de la persona, y no al revés. Por ello mismo, el principio de libertad religiosa, como principio configurador del Estado, depende en su fundamento y significado del derecho de libertad religiosa y de libertad de cultos.

## 1. Derecho de libertad religiosa.

El derecho de libertad religiosa se distingue de los derechos de libertad de conciencia y de libertad de pensamiento. Acertadamente el Constituyente de 1991 estableció en tres artículos distintos la regulación de cada uno de estos derechos (artículos 18, 19, y 20). Esta Constitución con la de Nicaragua son las únicas Constituciones latinoamericanas que hacen expresa referencia a los derechos anteriormente mencionados.

La base común de estos tres grandes derechos es la misma, la libertad; pero su objeto es distinto. La libertad de conciencia tiene por objeto la búsqueda de toda persona a poseer su propio juicio moral y a adecuar sus comportamientos y realizar su vida según esos juicios de moralidad. La libertad de pensamiento tiene por objeto el conjunto de ideas, conceptos, juicios que toda persona posee sobre las realidades del mundo y de la vida. La libertad religiosa, por su parte, tiene como objeto la ordenación de la persona a Dios, es decir, la fe en Dios como acto, la fe como contenido de dicho acto, así como su vivencia. Esta precisión de carácter conceptual es significativa, porque especifica cada uno de estos derechos de libertad.

El derecho de libertad religiosa y de cultos puede definirse en un sentido negativo como inmunidad de coacción en materia religiosa, pero también en un sentido positivo como auténtica autonomía jurídica. La dimensión negativa debe entenderse no como la negación del derecho, sino como la protección especial que impide que el Estado o que cualquier persona se inmiscuya en el cumplimiento de los deberes que tiene la persona en relación con Dios. En efecto, nadie puede ser coaccionado a obrar contra su credo religioso ni ser impedido, dentro de los límites propios de este derecho, a obrar conforme a él. La dimensión positiva resalta la multiplicidad de facultades, de deberes que configuran el contenido de este derecho. Pueden mencionarse, entre otros, los siguientes: practicar los actos de culto; divulgar y propagar el credo religioso; contraer matrimonio de conformidad con sus creencias religiosas; educar a sus hijos conforme a su propia fe, etc. Estos derechos se incluyen en los artículos 4º y 5º del proyecto de ley estatutaria.

La autonomía jurídica —dimensión positiva del derecho de libertad religiosa— también se tiene frente al Estado o a cualquier persona; no respecto a la iglesia o confesión religiosa. Es un derecho que se tiene en referencia al orden civil; es un derecho reconocido en el ordenamiento constitucional (artículo 19). Por ello es necesario afirmar que el derecho de libertad religiosa no excluye ni desconoce, porque no puede excluir, desconocer, ni limitar el deber moral que tiene toda persona a ordenar su vida a Dios. Este derecho también corresponde a quienes no cumplen con el deber de buscar la verdad y de adherirse a ella. De ningún modo, la libertad religiosa puede entenderse como indiferentismo religioso y relativismo religioso, tampoco como una permisividad o tolerancia concedida por el poder público. El proyecto de ley insiste en todo su contenido en la dimensión positiva y negativa del derecho de libertad religiosa.

Titular del derecho de libertad religiosa es la persona, la que puede profesar libremente su religión y difundirla en forma individual o colectiva. También son titulares de este derecho las confesiones religiosas y las iglesias, respecto de las cuales el Estado se abstiene de emitir valoraciones acerca de su estructura jurídica interna y de los principios a través de los cuales se organizan. De igual modo, es titular de este derecho la familia, la que según los artículos 5º y 42 de la Constitución es la institución básica y el núcleo fundamental de la sociedad, por tal razón el Estado debe garantizarle su protección integral. Así ex-

presamente se reconoce por el artículo 5º ordinal d) del proyecto de ley estatutaria.

Son titulares del deber jurídico de libertad religiosa el Estado, la sociedad, las confesiones religiosas e iglesias y la persona. El Estado tiene el deber de reconocer, sin discriminación alguna, el derecho de libertad religiosa, también debe promover el respeto y protección de este derecho, adoptando las medidas que hagan más efectiva su plena realización (artículo 2º de la Constitución). La sociedad, de igual forma, es titular de deberes en la cuestión religiosa. El artículo 67 de la Constitución expresamente la considera como responsable de la educación, por ende, de la educación religiosa de sus asociados. También tienen deberes las iglesias y confesiones religiosas, aunque estos deberes son de otra índole, porque, como ya se ha dicho, el derecho de libertad religiosa se tiene frente a la sociedad civil no respecto de Dios ni de las confesiones religiosas o iglesias. Estos deberes son, por ejemplo, exponer, enseñar, difundir el credo religioso; dar formación y asistencia religiosa; realizar actos de culto, etc. También es sujeto de deber toda persona. Aunque no se establece ningún artículo en el que de manera expresa se haga referencia a los sujetos titulares del deber, de manera implícita el proyecto de ley hace alusión a ellos.

El derecho de libertad religiosa es un derecho inalienable e inherente a la persona humana. El Constituyente de 1991 lo incluye en el capítulo primero del Título segundo de la Constitución, como derecho de carácter fundamental. A su vez el artículo 85 de la misma Carta le considera como derecho de aplicación inmediata. Es derecho fundamental porque se refiere en forma directa a su fundamento, esto es, a la persona. En este sentido, para el Estado la cuestión religiosa es un derecho y un bien social que no puede ser desconocido ni vulnerado por ningún poder político. El proyecto de ley estatutaria le reconoce este carácter según lo dispuesto en el artículo 2º.

El derecho de libertad religiosa no se funda en la verdad o conformidad objetiva del entendimiento con las cosas ni en la apreciación subjetiva que la persona pueda tener respecto a lo verdadero. Decir que su fundamento es la persona es significar que toda persona, sin discriminación alguna, es titular de este derecho, independientemente del contenido de la creencia religiosa que profese. Ello no significa que se tenga que desconocer el deber de carácter moral que tiene toda persona de adherirse a la religión verdadera. El Estado no puede desconocer este deber moral, tampoco puede en razón del principio de la libertad religiosa establecido constitucionalmente emitir un juicio sobre la veracidad de las creencias que sus asociados profesen.

El derecho de libertad religiosa no puede considerarse como un derecho de carácter absoluto. Tanto la redacción original de la Constitución de 1886 como la del Acto legislativo número 1 de 1936 reconocían los límites al derecho de libertad religiosa. El Constituyente de 1991 prefirió, salvo en algunos derechos, establecer los límites generales para el ejercicio de los derechos humanos. Estos límites están establecidos en el artículo 95 de la Constitución y son, entre otros, los siguientes: obligación de respetar la Constitución y las leyes, deber de respetar los derechos ajenos, de no abusar de los propios, de propender al logro y al mantenimiento de la paz. Además de ello, por mandato constitucional los derechos y deberes establecidos en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales ratificados por Colombia (artículo 93, inciso segundo). Entre estos documentos podemos mencionar el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Ley 74 de 1968, ratificado el 29 de octubre de 1969, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Ley 16 de 1972, ratificada el 31 de

julio de 1973. Tratados según los cuales, la libertad religiosa está sujeta a las limitaciones que determine la ley para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral pública, los derechos y libertades fundamentales de los demás. Cada una de estas limitaciones son las que configuran el orden social justo del que hace referencia el Preámbulo y el artículo segundo de la Constitución de 1991. En este sentido, el artículo 3º del proyecto de ley establece el límite al ejercicio de los derechos de libertad religiosa y de cultos en el orden social justo, uno de cuyos componentes es el orden público.

Otro gran avance en la defensa y efectiva protección de los derechos humanos es el relativo a la incorporación en el ordenamiento constitucional de diversos mecanismos a través de los cuales el Estado ejerce su obligación de garantizar y promover los derechos humanos. Estos mecanismos contemplados en el capítulo cuarto del Título II de la Constitución de 1991 pueden también ser aplicados en el ejercicio del derecho de libertad religiosa. El más difundido hasta el momento ha sido el de acción de tutela (artículo 86), pero no es el único, existen además la acción de ejecución y cumplimiento (artículo 87), las acciones y recursos establecidos por la ley (artículo 89), las acciones patrimoniales contra el Estado (artículo 90), la responsabilidad constitucional por infracción manifiesta de un precepto constitucional (artículo 91), las acciones penales y disciplinarias (artículo 92). Todos estos medios aplicables para asegurar la efectiva protección del derecho de libertad religiosa son reconocidos en el numeral 2º del artículo 7º del proyecto de ley estatutaria.

El derecho de libertad religiosa está directamente relacionado con otros derechos, no sólo con los derechos de libertad de conciencia y de pensamiento, sino con los que afectan al matrimonio y a la educación. El artículo 42 de la Constitución de 1991 en sus incisos 7º y 9º reconoce que los matrimonios religiosos tienen efectos civiles en los términos establecidos por la ley, también se reconocen efectos civiles a las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley. Estas disposiciones constitucionales aceptan que la libertad religiosa se extiende al matrimonio y a la familia. De ahí que sea necesario regular estos temas a través de la ley estatutaria —artículo 10, numeral 1º del proyecto— o mediante acuerdos con las confesiones religiosas e iglesias, por medio de los cuales se dé una efectiva protección al derecho de libertad religiosa.

En igual forma, el artículo 68 de la Constitución tiene relación directa con el derecho de libertad religiosa. El inciso quinto establece: "Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa". El derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos comprende el de la formación religiosa. Este es un derecho fundamental que no puede ser desconocido por los poderes públicos, porque el mismo Estado considera esencial que la formación también sea de carácter religioso. Cuestión que se contempla en el artículo 5º ordinal e), en el artículo 7º, numeral 1º y en el artículo 10 del proyecto de ley.

En definitiva, el derecho de libertad religiosa es el bien jurídico que corresponde a toda persona para adherirse o no a una determinada religión, para profesarla, difundirla, individual y colectivamente. Por ello, nadie puede ser impedido en la práctica de creencias religiosas ni obligado a ir en contra de ellas (artículo 18 de la Constitución). Este tema se aborda en el artículo 2º numeral 4 del proyecto de ley.

Especial énfasis debe darse a los derechos colectivos, de los que son titulares las iglesias y confesiones religiosas (artículo 19). A la

dimensión colectiva del derecho de libertad religiosa se le reconoce, en igual forma, el carácter de derecho fundamental, según el cual, los colectivos religiosos pueden, entre otros actos, realizar los siguientes: honrar a Dios mediante el culto público; regirse por sus propias normas; ayudar a sus miembros en el ejercicio de la vida religiosa; elegir sus propios ministros; adquirir bienes para la realización de sus fines. Cuestiones éstas contempladas en los artículos 6º, 8º y 9º del proyecto de ley.

El proyecto de ley contempla no sólo la dimensión colectiva del derecho de libertad religiosa y de cultos, sino también el reconocimiento y cancelación de la personería jurídica a las iglesias y confesiones religiosas que se inscriban en el registro público que para tal efecto se crea en el Ministerio de Justicia (Gobierno). (Artículo 8º del proyecto de ley estatutaria). El reconocimiento de la personería jurídica de los colectivos religiosos quedaría así sometido a un régimen especial, propio del nuevo derecho eclesiástico que se establece en la Constitución de 1991, superando así el sometimiento que tienen éstas —excepto la iglesia católica, al serle reconocida personería jurídica internacional— al régimen de derecho común. Es claro que lo que se reconoce es la personería jurídica de una iglesia o confesión religiosa, no una religión determinada. Es indispensable tal reconocimiento para que el Estado pueda celebrar acuerdos en materia religiosa con sujetos de derecho, sean iglesias o confesiones religiosas.

Como el reconocimiento de la personería jurídica es una expresión del derecho de libertad religiosa el proyecto de ley estatutaria establece en los numerales tres y cuatro del artículo 8º los únicos casos en los que es posible la denegación de la inscripción o la cancelación de la personería jurídica.

El Estado al aceptar la personería jurídica de los colectivos religiosos acepta, de igual forma, la competencia de cada uno de ellos para decidir sobre su estructura, organización jerárquica, régimen interno, etc. Es decir que no se inmiscuye como Estado ni en el credo religioso que profesa ni en la organización que adopta en orden a que cada confesión religiosa ejercite libremente sus propias creencias. Obviamente puede exigir como Estado que esa organización y estructura normativa no vulnere ni amenace vulnerar los derechos y libertades reconocidos constitucionalmente, ni desconozca las disposiciones legales.

## 2. La cuestión religiosa en los principios ordenadores del Estado.

La cuestión religiosa fue objeto de especial referencia en la Constitución de 1991, no sólo en la determinación del derecho de libertad religiosa y de conciencia, sino también en la formulación de los principios fundamentales que orientan e inspiran toda la Constitución colombiana. Estos principios están presentes en la ley estatutaria, aunque se formulan de manera más técnica. El principio de armonía y entendimiento se presenta de forma explícita en los artículos 2º y 10 del proyecto de ley.

### 2.1. Invocación del nombre de Dios.

El pueblo de Colombia, a través de sus representantes en la Asamblea Nacional Constituyente, invoca la protección de Dios. Esta invocación tiene no sólo una significación religiosa, por la que se fundamenta el ordenamiento jurídico y los derechos reconocidos en la Constitución, sino que también tiene una significación política y jurídica porque inspira todo el ordenamiento jurídico del Estado colombiano. En este sentido es auténtico principio reconocido por el Constituyente para dar justificación real al sistema jurídico que se establece, así como al que con base en esta Constitución se adopte.

La invocación a la protección de Dios tiene especial importancia para hacer referencia al derecho de libertad y al principio de libertad religiosa. El pueblo que invoca la protección de Dios para expedir y promulgar la Constitución en la que se reconocen los derechos fundamentales y en la que se determinan las funciones y fines del Estado, mal puede establecer que el Estado desconozca al Dios que el pueblo invoca e impedir que cualquier persona se ordene de manera libre a El.

Esta invocación precisa que el Estado colombiano no es neutro, no es autónomo respecto de Dios, no puede desconocer las exigencias éticas y jurídicas que surgen de la naturaleza humana, que son expresión de la ley de Dios.

### 2.2. El principio de la dignidad humana.

El respeto de la dignidad humana (artículo 1º) es el principio fundamental en el que se funda el Estado social de derecho (artículo 1º). Todo el ordenamiento jurídico colombiano debe estructurarse con base en la efectiva protección que se le dé a la persona y a los derechos que tienen carácter de preeminentes, de inalienables (artículo 5º) y de inherentes (artículo 94). Todo el anteproyecto se funda, en igual forma, en el principio de la dignidad humana, de manera expresa lo consagrara el artículo 2º.

La persona ser creado por Dios, realidad una, única e irrepetible, dotada de inteligencia y de libertad, está ordenada naturalmente a alcanzar mediante su obrar fines trascendentes, en especial a relacionarse libremente con Dios, a rendirle culto, a actuar conforme a sus creencias religiosas.

Toda persona por la dignidad o excelencia que tiene respecto a las demás criaturas es titular natural de derechos y deberes que deben ser reconocidos por el Estado y respetados por todas las demás personas, así como por los poderes públicos. El respeto de la dignidad humana excluye cualquier discriminación que se haga por razón de sexo, nacionalidad, creencias religiosas, estirpe o cualquier otra condición. A toda persona le es inherente una dignidad, independientemente de las acciones que realice o de los motivos o intenciones que tenga al actuar. Este principio es la base en la que se fundan los demás principios que se mencionan en el artículo 1º de la Constitución de 1991: el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general.

Decir que la dignidad de la persona fundamenta los derechos significa que el derecho de libertad religiosa no tiene como fundamento la verdad, porque ello significaría no admitir que toda persona tiene este derecho, sino sólo aquellos que profesan la religión verdadera o, por el contrario, afirmar, que más que un auténtico derecho es una permisividad que el Estado concede por razones de tolerancia religiosa. De igual modo, si es principio fundamental que inspira la Constitución, debe ser también principio que inspire toda la actividad estatal.

### 2.3. El principio de libertad religiosa.

Si la persona es libre en su acto de fe y en su práctica religiosa ante el Estado y ante cualquier persona. Si, a su vez, los colectivos religiosos también son libres; si, por otra parte, ya no existe la confesionalidad sociológica de la Nación y se consagra en el Preámbulo el principio de libertad, ¿cuál ha de ser la posición del Estado frente a lo religioso? No la de una confesionalidad religiosa, sea ésta de carácter sociológico o formal. Pero tampoco el laicismo que es confesionalidad de signo distinto y que supondría una valoración del hecho religioso en cuanto tal. La cuestión religiosa en esos dos extremos se supera con el principio de libertad religiosa. Este principio significa que la fe religiosa, en su dimensión individual y colectiva, es libre

de Estado; que el Estado garantiza esa libertad; que el Estado es incompetente ante el hecho religioso como tal; que sólo mira lo religioso como un todo social y lo valora positivamente; que hoy no puede concurrir con el ciudadano ni con los colectivos religiosos, asumiendo la actitud de creyente.

El Estado acepta la cuestión religiosa no sólo como un bien personal, sino como un bien social que debe ser reconocido, tutelado y promovido (artículos 2º, 1º, 42 y 68 de la Constitución). Pero la actuación estatal se realiza, como se ha dicho, no a partir del hecho religioso en cuanto tal, sino a partir de la incidencia que tiene la cuestión religiosa en la vida social. De ahí que no actúe ni pueda actuar como creyente, por ello y como consecuencia de este principio, el Estado no puede adoptar ninguna religión estatal u oficial. Como Estado no profesa religión alguna, no es ateo, agnóstico o indiferente ante el hecho social religioso.

El principio de libertad religiosa se establece por primera vez en el ordenamiento jurídico colombiano en la Constitución de 1991. En la Constitución de 1886 tuvo vigencia jurídica el principio de confesionalidad sociológica de la Nación, que se deroga en forma expresa por el Acto legislativo número 1 de 1936, pero que se adopta nuevamente por el Constituyente en el Plebiscito de 1957. Aquí radica la verdadera innovación de la Constitución de 1991 en relación con la cuestión religiosa. Este principio establecido por la Asamblea Nacional Constituyente, en representación del pueblo, no puede ser desconocido ni vulnerado por ningún poder público. El inciso segundo del artículo segundo así lo establece: "Todas las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en ..., (sus) creencias y demás derechos y libertades". Es clara su redacción: todas —no puede haber excepción alguna— las autoridades —sean del orden nacional, departamental o municipal, pertenezcan a la Rama del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial— están instituidas —ésta es su razón de ser y, por ende, su razón de fin— para proteger —se trata de una acción positiva, no negativa— a todas las personas residentes en Colombia —no sólo a los colombianos, porque es un derecho que se tiene por ser persona, no por ser ciudadano de un determinado Estado. De manera explícita el artículo 2º del proyecto desarrolla este principio en los numerales 2 y 3.

La Constitución no sólo reconoce, garantiza y protege el derecho de libertad religiosa, sino que establece una "forma" de organizarse el Estado frente al hecho religioso. La adopción del principio de libertad religiosa por el Constituyente no se puede concebir como un mero instrumento del Poder Público para imponer a los asociados una u otra concepción religiosa, por el contrario, es la renuncia del poder político a hacer juicios sobre la veracidad o no de una religión, más no a regular como hecho social la cuestión religiosa.

### 2.4. Principio de la igualdad y diversidad en materia religiosa.

Así como se distingue entre el derecho de libertad religiosa y el principio de libertad religiosa también debe distinguirse entre el derecho de igualdad y el principio de igualdad religiosa. El derecho de igualdad ante la ley significa que toda persona es igualmente titular de derechos sin discriminación de ninguna índole. El principio de igualdad significa que frente al Estado ni existen diferentes categorías de derechos ni grados de titularidad. Es decir, que a todas las personas se les debe tratar igual, este es el principio de no discriminación.

El principio de igualdad ante la ley se establece expresamente en el preámbulo y en el artículo 13 de la Constitución. Disposición esta última en la que también se adopta el

principio de igualdad en materia religiosa, en la siguiente forma: "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de ..., religión". Principio fundamental que se explicita en el artículo 2º numerales 3 y 4 del proyecto de ley.

Este principio se correlaciona con el principio de la diversidad, porque la igualdad no es uniformidad. La diversidad en materia religiosa significa la legitimidad —frente al Estado— de las diversas formas frente a las cuales la persona se puede ordenar a Dios. El Estado acepta la diversidad de opciones que en materia religiosa se pueden dar en la sociedad; no las promueve como tal, porque al hacerlo adoptaría una actitud de valoración en torno a la veracidad de las creencias religiosas, lo que vulneraría el principio de libertad religiosa. Las admite como expresión de la diversidad cultural de la Nación colombiana (artículo 7º). Este principio fundamental se explicita en el artículo 2º numeral 4 del proyecto de ley.

Precisamente, porque la igualdad no es uniformidad, el Estado puede atender a su especificidad, lo que justifica un tratamiento jurídico también específico, que no vulnera el principio de la no discriminación, sino que lo hace real aceptando la diversidad. El Estado colombiano ha aplicado este principio con la Iglesia Católica y lo sigue aplicando actualmente a través del reconocimiento que hace en el artículo 1º del Concordato de 1973, aprobado por la ley 20 de 1974, en el sentido de que, el "Estado, en atención al tradicional sentimiento católico de la Nación colombiana, considera la Religión Católica, Apostólica y Romana como elemento fundamental del bien común y del desarrollo integral de la comunidad nacional. El Estado garantiza a la Iglesia Católica y a quienes a ella pertenecen el pleno goce de sus derechos religiosos, sin perjuicio de la justa libertad religiosa de las demás confesiones y de sus miembros lo mismo que de todo ciudadano". Nada obsta para que pueda extender este tratamiento a distintas iglesias o confesiones religiosas que por su ámbito y extensión tengan notorio arraigo en Colombia. A sí se contempla en el artículo 10 del proyecto de ley.

### 2.5. Principio de participación de las iglesias y confesiones religiosas en la construcción del bien común.

Si las confesiones religiosas e iglesias son ante el Estado expresión institucional específica y diferenciada del fenómeno religioso (artículo 7º) y en cuanto tales son participes en la búsqueda del bien común (artículo 2º) y si el Estado debe promover y hacer efectiva la realización del derecho de libertad religiosa y el principio de libertad religiosa en lo que se refiere a los artículos 42 y 68 de la Constitución, se infiere que el Estado ha de establecer los mecanismos a través de los cuales pueda regular sus relaciones con ellas, dentro de un clima de armonía y entendimiento mutuo.

La Constitución colombiana de 1991 adopta el principio de participación de las iglesias y confesiones religiosas en la construcción del bien común en el Preámbulo y en los artículos 2º, 7º, 42 y 68. Principio reconocido de manera expresa en el artículo segundo del proyecto de ley.

El principio de armonía y entendimiento mutuo entre el Estado y las iglesias y confesiones religiosas se adopta de manera implícita en los artículos 42 y 68 de la Constitución. En efecto, el artículo 42 al establecer los efectos civiles de los matrimonios religiosos y de las sentencias de nulidad dictadas por las autoridades religiosas está aceptando que deben participar y que deben, por tanto, exis-

tir unas relaciones armónicas entre los poderes públicos y las confesiones religiosas e iglesias. Principio reconocido expresamente por el artículo 10.

El derecho de libertad religiosa exige en materia matrimonial, que quienes contraen matrimonio lo contraigan de acuerdo con sus convicciones y creencias religiosas y, por tanto, conforme al propio estatuto jurídico de la iglesia o confesión religiosa a la que pertenezcan. El principio de libertad religiosa le exige al Estado que respete aquella opción, pero también que respete las normas de la respectiva religión con base en la cual contraen matrimonio, y que en su ámbito le dé operatividad, según la especificidad de esas disposiciones, y en subsidio total o parcial que esta materia la regule la ley civil.

A la misma conclusión se llega si se examina atentamente el artículo 68 de la Constitución, en el que se establece el derecho de los padres de familia de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. Si no tienen otra posibilidad económica que acudir a un establecimiento docente del Estado y quieren educación religiosa y moral, ¿cómo se realizaría su derecho?; ¿qué es lo que exige el derecho de libertad religiosa y el principio de libertad religiosa? El derecho de libertad religiosa exige que ninguna persona, mayor de edad o menor con autorización o por petición de sus padres, sea obligada a recibirla. El principio de libertad religiosa exige que se ofrezca educación religiosa y moral, bien sea educación religiosa y moral católica —si la mayoría de los padres de esos alumnos son católicos— o educación religiosa y moral para alumnos pertenecientes a distintas iglesias y confesiones religiosas.

Algunos piensan que la solución es no ofrecer en dichos establecimientos ningún tipo de educación religiosa o moral, a lo sumo educación moral "laica" o civil, o historia de las religiones. No hay tal; a poco que se piense, dicha actitud u opción entraña una toma de posición negativa sobre lo religioso y lo moral, lo que contraría el derecho de libertad religiosa y el principio de libertad religiosa, independientemente de las justificaciones políticas que pudiesen darse. Precisamente, porque los mencionados derecho y principio exigen que el Estado no coaccione, ni sustituya, ni concurra con los padres de familia en calidad de sujeto creyente. El Estado debe ofrecer educación religiosa y moral, y aceptar que los padres decidan por sus hijos menores si no lo reciben, o los mayores de edad por sí mismos. Tampoco se acomodaría al principio de libertad religiosa el Estado que sólo ofreciera educación religiosa y moral católica, aunque respetara el derecho de libertad religiosa y el precepto del artículo 68, según el cual ninguna persona podrá ser obligada en los establecimientos del Estado a recibir educación religiosa, y mucho menos si obligara a recibir tal enseñanza porque se estaría violando el derecho. Así pues, el principio de libertad religiosa exige ofrecer educación religiosa y moral en los establecimientos docentes del Estado sin que se obligue a ninguna persona a recibirla. Ahora bien, para ofrecer educación religiosa y moral el Estado debe celebrar acuerdos con las iglesias y confesiones religiosas que por su ámbito, extensión y número de adherentes tengan notorio arraigo en Colombia, ya que las que reúnen tales condiciones son las que en mayor medida están presentes en dichos establecimientos. Por consiguiente, el artículo 68 de la Constitución permite inferir que el principio de armonía y entendimiento mutuo está implícito en ella.

En ejercicio de este principio, el Estado puede celebrar convenios que tendrán diferente carácter jurídico. Si se trata de la Religión Católica será un convenio internacional porque la Iglesia Católica es sujeto de derecho internacional, por ende la regulación de sus relaciones con el Estado, bien pueden enmarcarse dentro del marco establecido por el

artículo 226 de la Constitución, en el sentido de que estas relaciones se adopten "sobre bases de equidad, reciprocidad, y conveniencia nacional".

En relación con las confesiones religiosas distintas de la religión católica el Estado podrá celebrar acuerdos de carácter interno, en los que en ningún caso, podrá desconocer los principios que informan la regulación de la cuestión religiosa y en los que obviamente no puede lesionar el derecho de libertad religiosa.

### 2.6. Principio de legítima laicidad del Estado.

Este principio significa que el Estado actúa ante la cuestión religiosa sólo como Estado. Su actuación, por tanto, debe ceñirse estrictamente a derecho, a lo establecido por la Constitución, los tratados ratificados por Colombia y las leyes debidamente expedidas y promulgadas. Así se consagra en el artículo 1º de la Constitución al establecer que Colombia es un Estado Social de Derecho. El reconocimiento, promoción, garantías que el Estado pueda adoptar respecto a la cuestión religiosa deberá ceñirse siempre al derecho. El alcance que debe darse a la noción de Estado Social de Derecho incluye la prevalencia y primacía de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico colombiano, pero también la aceptación de los principios fundamentales, entre los cuales está el de libertad religiosa, que ordenan, orientan e inspiran toda actividad del Estado en cuestiones religiosas. El principio de laicidad se establece en forma expresa en el artículo 2º, numerales 2 y 3.

### 3. Notas relevantes del proyecto de libertad religiosa.

El proyecto de ley estatutaria por la cual se regula el derecho de libertad religiosa y de cultos reconocidos en el artículo 19 de la Constitución se caracteriza por su brevedad y precisión. Se ha elaborado teniendo en cuenta el principio de la entera libertad en la sociedad, según el cual debe reconocerse a la persona el máximo de libertad, y no debe restringirse sino cuando es necesario y en la medida en que lo sea.

En 15 artículos el proyecto de ley estatutaria respeta la especificidad del fenómeno religioso, a través de ellos regula: los principios fundamentales; el derecho de libertad de conciencia; el derecho de libertad religiosa y de cultos, en su dimensión personal y colectiva, especificando su objeto, sus titulares, así como los mecanismos de protección jurídica; los derechos de las iglesias y de las confesiones religiosas y, finalmente, contempla la creación de la Comisión de Libertad Religiosa.

Esta Comisión Asesora tendría como función primordial la de estudiar todas las cuestiones relativas para el desarrollo de la ley estatutaria, así como de presentar ante el Gobierno los proyectos de leyes o de decretos en los que se reglamenten las disposiciones de la ley estatutaria sobre libertad religiosa. Esta Comisión —regulada en los artículos 12 y 13 del proyecto— debe considerarse como una expresión del derecho de libertad religiosa y de libertad de cultos, así como de los principios de libertad religiosa, de igualdad ante la ley, de participación de las iglesias y confesiones religiosas en la búsqueda del bien común y del de legítima laicidad del Estado en materia religiosa.

Por todo lo anterior, no dudamos de que los honorables Senadores darán su voto afirmativo al proyecto de ley estatutaria, por la cual se regula el derecho de libertad religiosa y de cultos reconocido en el artículo 19 de la Constitución.

Honorables Senadores,

Carlos Corsi Otálora  
Senador de la República  
"Laicos por Colombia".

Santafé de Bogotá, D. C., marzo de 1992.

SENADO DE LA REPUBLICA - SECRETARIA GENERAL

TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 30 de julio de 1992

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 97 de 1992, "por la cual se regula el derecho de libertad religiosa y de cultos reconocidos en el artículo 19 de la Constitución", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa de que fue presentada en la plenaria del Senado, en la fecha. La materia de que trata dicho proyecto de ley es de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General del Senado,  
**Pedro Pumarejo Vega.**  
PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D. C., 30 de julio de 1992

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso.

Cúmplase.

El Presidente del Senado,

**José Blackburn.**

El Secretario General del Senado,  
**Pedro Pumarejo Vega.**

## PROYECTO DE LEY NUMERO 100/92

por el cual se reglamentan los estados de excepción por guerra exterior y conmoción interior.

### CAPITULO I

#### Principios Rectores

**Artículo 1º Objeto de la Ley.** La presente Ley tiene por objeto regular las facultades del Gobierno durante los Estados de Excepción por guerra exterior y conmoción interior, así como establecer los controles y garantías para proteger el goce y ejercicio de los derechos humanos, en vigencia de tales estados, de conformidad con la Constitución Nacional y los tratados internacionales.

Estas facultades solamente serán utilizadas cuando circunstancias extraordinarias, que atenten gravemente contra la soberanía nacional, la estabilidad institucional, la convivencia ciudadana y la seguridad del Estado, hagan imposible el mantenimiento del orden democrático mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes.

**Artículo 2º Prevalencia de los tratados internacionales.** De conformidad con el artículo 93 de la C. P., los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso de la República, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos, ratificados por Colombia.

La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no deben entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

**Artículo 3º Intangibilidad.** De conformidad con el numeral 2 del artículo 214 de la C. P. durante los Estados de Excepción, no podrán suspenderse los derechos humanos ni las Libertades Fundamentales. La restricción de derechos y libertades sólo será admisible en

el grado estrictamente necesario para preservar las instituciones democráticas y la convivencia ciudadana.

Los derechos a la vida, a no ser sometido a tortura ni a penas o tratamientos inhumanos o degradantes, a no ser sometido a esclavitud o servidumbre, a la libertad de conciencia y religión, al reconocimiento de la personería jurídica, los derechos del niño, de la familia; el derecho a la libertad de expresión y difusión del pensamiento, el derecho a la intimidad, al trabajo, a la enseñanza y el aprendizaje, a no ser sometido a penas de destierro, prisión perpetua y confiscación, el derecho al asilo, a la libre asociación, a elegir y ser elegido, a tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación ciudadana, a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, revocar el mandato de los elegidos y ejercer la oposición política, el derecho a tener iniciativa en las Corporaciones Públicas, de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, el derecho a la seguridad social y a la huelga, los principios de legalidad, favorabilidad e irretroactividad de la ley penal y las garantías para el goce y disfrute de los mismos, en ningún caso podrán ser limitados o restringidos.

**Artículo 4º Excepcionalidad.** Los Estados de Excepción constituyen una forma de anomalía jurídica, limitada en el tiempo y en el espacio, cuya función es la superación de la perturbación y el retorno a la normalidad del Estado de Derecho y de la convivencia ciudadana.

**Artículo 5º Finalidad.** Los decretos legislativos que el Gobierno dicte en uso de las facultades especiales de Estados de Excepción solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con las causas de la perturbación.

**Artículo 6º Proporcionalidad.** Los decretos legislativos que dicte el Gobierno y toda actuación de las autoridades en ejercicio de las facultades de excepción, deberán ser estrictamente proporcionales a la gravedad de los hechos y no podrán ir más allá de los precisos límites que establece la presente Ley.

**Artículo 7º Necesidad.** Los decretos legislativos deberán expresar clara y específicamente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para proteger los derechos constitucionales y alcanzar los fines propuestos en la declaratoria.

**Artículo 8º No discriminación.** Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen social o nacional, opinión política o filosófica.

**Artículo 9º Motivación de incompatibilidad.** Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán exponer las razones por las cuales cada una de ellas es incompatible con la legalidad del Estado de Excepción.

**Artículo 10. Notificación.** De conformidad con lo establecido en el numeral 3º del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, al día siguiente de la declaratoria del Estado de Excepción, el Gobierno enviará al Secretario General de las Naciones Unidas y el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, una comunicación en que se dé aviso a los Estados parte, de la declaratoria del Estado de Excepción, de los derechos que fueron limitados y de los motivos que condujeron a ella. Igual comunicación deberá enviarse cuando sea levantado en Estado de Excepción.

**Artículo 11. Responsabilidad.** El Presidente y los Ministros serán responsables cuando declaren los Estados de Excepción sin haber ocurrido los casos de Guerra Exterior y Conmoción Interior; cuando restablecida la nor-

malidad, mantengan las medidas excepcionales adoptadas. Lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 33 y 34 de la presente Ley. Para tal efecto, durante los Estados de Excepción regirán las disposiciones constitucionales y legales sobre responsabilidad política, administrativa, disciplinaria y penal.

El Estado responderá por los excesos en la aplicación de las facultades previstas en la presente Ley que le sean imputables, causados por la acción u omisión dolosa o gravemente culposa de autoridades públicas.

### CAPITULO II

#### De las Prohibiciones

**Artículo 12. Prohibiciones.** Durante la vigencia de los Estados de Excepción no se podrá:

- Exigir requisitos adicionales para el ejercicio pleno de los derechos humanos consagrados en la Carta Constitucional;
- Establecer limitaciones absolutas a ningún derecho. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad transitoria;
- Interrumpir el normal funcionamiento de las Ramas del Poder Público, ni los órganos del Estado;
- En ningún caso, investigar ni juzgar a los civiles por autoridades militares;
- Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento. En virtud de ello no se podrá crear, suprimir ni modificar hechos punibles, procedimientos judiciales, medios de prueba, ni sus mecanismos de valoración.

### CAPITULO III

#### De los Controles

**Artículo 13. Control político.** La declaratoria del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado de la República la haya autorizado, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión.

Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales y el Gobierno le enviará cada mes informes motivados sobre las medidas legislativas adoptadas, su evaluación jurídica y de resultados y una reseña de los eventuales abusos cometidos, de las acciones adoptadas para resarcirlos y evitar su reiteración. De ello conocerá en primer debate la Comisión Primera Constitucional y la Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencias de cada una de las Cámaras.

**Artículo 14. Atribuciones del Congreso.** El Congreso podrá reformar o derogar en cualquier tiempo, los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante el Estado de Guerra Exterior con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá citar al Presidente de la República a los debates para que explique la necesidad de las medidas adoptadas, que se pretendan derogar o reformar.

**Artículo 15. Informe al Congreso.** Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción Interior, el Congreso se reunirá por derecho propio con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales y deberá pronunciarse expresamente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, sobre el informe que le envíe el Presidente de la República, un día después de la declaratoria.

Dicho informe deberá contener una descripción de los hechos que originaron la declaratoria y un análisis de la necesidad y la idoneidad de las medidas que se adoptaron.

Artículo 16. **Concepto del Senado.** Si al cabo de ciento ochenta (180) días persistieren las circunstancias que dieron origen a la declaratoria del Estado de Comoción Interior, el Presidente de la República podrá prorrogarlo nuevamente por noventa (90) días, previo concepto favorable del Senado de la República.

Artículo 17. **Moción de censura.** El Congreso podrá proponer la moción de censura a los Ministros del Despacho por asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, aún durante la vigencia de los Estados de Excepción, previo el cumplimiento de los requisitos señalados en el numeral 9º del artículo 135 de la C. P. y demás normas vigentes.

Artículo 18. **Control constitucional.** La Corte Constitucional ejercerá, de manera automática, el Control de Constitucionalidad de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción, de conformidad con el numeral 7º del artículo 241 de la C. P. y dentro de los plazos establecidos en el artículo 242, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 2067 de 1991.

En caso de violación ostensible de un precepto constitucional, la Corte Constitucional deberá suspender provisionalmente la respectiva norma, mientras se pronuncia de manera definitiva.

Artículo 19. **Control automático de legalidad.** Las medidas que dicten las autoridades administrativas, diferentes al Presidente de la República, tendrán un control automático de legalidad que ejercerá el tribunal administrativo del lugar donde se expida. Para tal efecto, los respectivos actos administrativos se enviarán a este organismo dentro de las 48 horas siguientes a su publicación.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo, será causal de mala conducta.

Artículo 20. **Control internacional.** En caso de guerra exterior las facultades del Gobierno estarán limitadas por las disposiciones de los tratados internacionales ratificados por Colombia, en especial los Convenios de La Haya, de Ginebra y el Protocolo I adicional a estos convenios.

En caso de conflicto armado interno, inclusive cuando no haya sido declarado el Estado de Comoción Interior, el artículo 3º común a los convenios de Ginebra, tendrá plena vigencia.

#### CAPITULO IV

##### De la Declaratoria

Artículo 21. Los Estados de Excepción por Guerra Exterior y por Comoción Interior son independientes y su declaratoria deberá realizarse separadamente.

Artículo 22. **Del Estado de Guerra Exterior.** De conformidad con el artículo 212 de la C. P. y las normas de Derecho Internacional, cuando sobrevenga conflicto armado con otro u otros Estados, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior.

Artículo 23. **Del Estado de Comoción Interior.** En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana que no pueda ser conjurada por las facultades de las autoridades, el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros podrá declarar el Estado de Comoción Interior.

Artículo 24. Entiéndese por grave perturbación, aquellas situaciones excepcionales que pongan en grave peligro o en amenaza real y efectiva los Derechos Humanos, los intereses vitales de la Nación, la seguridad de la población, la vida organizada de la comunidad y el funcionamiento de las instituciones democráticas dentro del Estado de Derecho,

frente a los cuales resultan claramente insuficientes las atribuciones ordinarias de que gozan las autoridades para contrarrestarlas.

Artículo 25. Los decretos que declaren un Estado de Comoción Interior deberán referirse estrictamente a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiera determinado tal declaratoria y el ámbito territorial en el cual se aplicarán las medidas de excepción, su duración que no podrá ser mayor de noventa (90) días, prorrogables hasta por dos (2) períodos iguales, el segundo de los cuales requiere el concepto previo y favorable del Senado de la República.

Artículo 26. No podrá declararse el Estado de Comoción Interior por las mismas causas que motivaron su aplicación en situaciones inmediatamente anteriores.

Artículo 27. Tan pronto como hayan cesado las causas que dieron lugar al Estado de Comoción Interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el Estado de Excepción.

#### CAPITULO V

##### De las Garantías Judiciales

Artículo 28. **Debido proceso.** Las garantías judiciales sobre la libertad y el Debido Proceso, consagradas en los artículos 28 y 29 de la Constitución Nacional, prevalecen sobre las medidas adoptadas por el Gobierno en ejercicio de las facultades especiales que esta Ley le otorga.

Artículo 29. **Habeas Corpus.** De conformidad con el artículo 30 de la Constitución, aún en vigencia de los Estados de Excepción, quien estuviere privado de la libertad y creyere estarlo ilegalmente, podrá invocar ante cualquier autoridad judicial en todo tiempo, por sí o por interpuesta persona el **Habeas Corpus**, el cual debe resolverse en el término de treinta y seis horas.

Artículo 30. **Acción de Tutela.** La Acción de Tutela tiene plena eficacia respecto de los derechos intangibles y opera respecto a los derechos limitados de acuerdo con la presente Ley Estatutaria y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos suscritos por Colombia.

Artículo 31. La acción de cumplimiento de leyes y de actos administrativos, las solicitudes de sanciones a las autoridades, el derecho de petición y las demás acciones y procedimientos que protegen la integridad del orden judicial y los derechos individuales o colectivos, así como los postulados de buena fe son intangibles.

#### CAPITULO VI

##### De las Facultades

Artículo 32. **En estado de Guerra Exterior.** En virtud de la Declaratoria de Guerra Exterior el Gobierno dispondrá de los poderes constitucionales y las facultades consagradas en el presente artículo, para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de guerra y procurar el establecimiento de la normalidad.

Son facultades del Gobierno:

a) Para atender los requerimientos de la guerra, de conformidad con el artículo 59 de la C. P., el Gobierno Nacional podrá decretar expropiaciones sin previa indemnización. La propiedad inmueble sólo podrá ser temporalmente ocupada para los mismos efectos o para destinar sus productos a estos requerimientos.

El decreto legislativo que consagre estas medidas, señalará la manera en que el Estado responderá por las indemnizaciones ocasionadas por la expropiación hecha por sí o por sus agentes;

b) El Gobierno podrá regular la divulgación de informaciones, únicamente en los casos que, de manera directa puedan entor-

pecer el desarrollo de las operaciones de guerra, colocar en peligro la vida de las personas o mejorar la posición del enemigo.

Los medios de comunicación que incumplan con las disposiciones expedidas por el Gobierno en desarrollo de esta facultad, podrán ser sancionados de acuerdo con las normas legales;

c) El Gobierno podrá utilizar directamente los canales, medios y frecuencias de difusión de radio y televisión explotadas por los particulares cuando las estrictas necesidades así lo ameriten.

Estas disposiciones se adoptarán mediante decreto legislativo, sometido al control de la Corte Constitucional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la presente Ley.

d) Sólo para asegurar la protección de la población que pueda resultar afectada por las acciones propias del conflicto armado, el Gobierno podrá establecer zonas especiales de circulación y residencia. En este caso, el Gobierno deberá proveer los recursos necesarios para garantizar las condiciones de alojamiento, viajes y bienestar de las personas afectadas.

El Ministerio de Gobierno deberá enviar semanalmente a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo un informe detallado sobre el número de personas, su identidad, fecha de ingreso, condiciones en que se encuentran, autoridades responsables y las acciones adelantadas para la protección de sus derechos.

e) Cuando el Estado de Guerra así lo exija, el Gobierno podrá declarar la movilización nacional en forma total o parcial para adecuar a los requerimientos del conflicto los recursos humanos, económicos, materiales y servicios requeridos para enfrentar la agresión;

f) Cuando la naturaleza y el alcance del conflicto así lo determinen, el Gobierno podrá decretar la movilización militar, caso en el cual, la Fuerza Pública, la Defensa Civil y los Organismos de Seguridad del Estado, serán apoyados con todos los medios disponibles de la Nación, a fin de garantizarles los recursos humanos, materiales y servicios requeridos para enfrentar la agresión;

g) El Gobierno podrá modificar transitoriamente las normas legales ordinarias que regulan el Servicio Militar Obligatorio;

h) El Gobierno podrá imponer contribuciones fiscales o parafiscales, percibir aquellas que no figuren en el presupuesto de rentas y hacer las erogaciones con cargo al tesoro público que no se hallen incluidas en el presupuesto de gastos;

i) Limitar o racionar el uso de servicios y bienes de consumo de primera necesidad e impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y los centros de producción.

Artículo 33. **En Estado de Comoción Interior.** Para asegurar la protección de los derechos humanos, la seguridad de la población, la vida organizada de la comunidad y el funcionamiento de las instituciones democráticas dentro del Estado de Derecho, durante el Estado de Comoción Interior, el Gobierno tendrá además de los poderes constitucionales, la facultad de adoptar las siguientes medidas:

a) Limitar la circulación de personas o vehículos en horas y lugares determinados;

b) Incautar temporalmente bienes cuya utilización afecte la seguridad de la población y establecer la prestación de servicios personales de atención a la comunidad. En todo caso, el Estado responderá por los daños causados a los bienes incautados y por la contraprestación de los servicios prestados;

c) Someter a permiso previo la celebración de reuniones y manifestaciones públicas que de manera directa puedan contribuir en forma grave e inminente a la perturbación del orden público;

d) Con el fin de asegurar la equitativa y oportuna satisfacción de las necesidades de la población, el Gobierno podrá limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad. Para tal efecto impartirá las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción;

e) De conformidad con el artículo 100 de la C. N., el Gobierno podrá limitar a condiciones especiales el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. En ningún caso, los extranjeros residentes en Colombia podrán ser declarados responsables ni obligados a responder con su patrimonio por los actos del gobierno de su país;

f) Suspender la vigencia de los salvoconductos expedidos por las autoridades militares para el porte de armas en determinadas zonas.

## CAPITULO VII

### Disposiciones Generales

Artículo 34. La presente Ley no puede ser suspendida por decreto, pero sí puede ser reformada, por el Congreso aún durante la vigencia de un Estado de Excepción con la observancia de los requisitos legales establecidos.

El Presidente de la República podrá objetar por inconveniencia o por inconstitucionalidad las leyes modificatorias o derogatorias de los decretos legislativos dentro de los plazos y con los efectos establecidos en la Constitución.

Artículo 35. En ningún caso, las disposiciones derogadas por el Congreso, podrán ser reproducidas posteriormente por el Gobierno, durante la vigencia de los Estados de Excepción, para el cual fueron dictadas.

Artículo 36. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

**Bernardo Gutiérrez Zuluaga B.**  
Senador.

Santafé de Bogotá, D. C., agosto de 1992.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### I. Introducción.

El Congreso de la República debe asumir la responsabilidad de reglamentar las facultades del Gobierno durante los Estados de Excepción, con el firme propósito de establecer las garantías, prohibiciones y controles a que debe someterse el Ejecutivo en situaciones excepcionales. Se trata de una materia cuyo apremio no radica en la inminencia de su aplicación, como en la necesidad y la urgencia de controlar el recurso del Ejecutivo a estos instrumentos.

Prácticamente, las últimas generaciones de colombianos somos hijos del Estado de Sitio. Desde hace más de 40 años, uno tras otro, los Gobiernos han argumentado que este instrumento resulta vital para preservar la estabilidad de las instituciones. Tal vez con mucha razón (pero con muy pobre conciencia democrática), pues en el marco de la crisis de legitimidad del viejo orden institucional, el Estado de Sitio ocupó un papel preponderante.

El carácter permanente de los instrumentos y medidas excepcionales, sumado a la discrecionalidad presidencial para interpretar los "factores de perturbación", consagraron un estilo de gobernabilidad de rasgos autoritarios: El carácter de legislador extraordinario permitido al Ejecutivo para decidir sobre materias fundamentales de la vida nacional y la tendencia a administrativizar la justicia terminaron "desnaturalizando" la división y el equilibrio de los poderes públicos, impidiendo

el fortalecimiento de un Estado de Derecho realmente democrático.

Por esto, la capacidad de regular y utilizar los Estados de Excepción es una de las pruebas fundamentales para valorar la voluntad y la actuación de las fuerzas políticas y sociales en el nuevo Régimen Político Colombiano, cuya Constitución descansa en la vigencia del Estado de Derecho, la legitimidad social de sus autoridades, la eficiencia de las instituciones y la participación democrática de los ciudadanos y la sociedad civil en los procesos de decisión.

¿Hasta qué punto el Gobierno Nacional y el Congreso están dispuestos a defender el Estado Social de Derecho como forma de convivencia social que permita la consolidación de la paz y el desarrollo equitativo entre los colombianos? Esa es la pregunta que debemos responder desde la nueva institucionalidad al debatir un proyecto tan estrechamente ligado a la vigencia efectiva de los derechos humanos, la reforma política y la modernización democrática del Estado colombiano.

Se trata de una tarea de singular importancia para el proceso de renovación política e institucional, pues, la nueva Constitución estableció los fundamentos para replantear la institución del Estado de Sitio, históricamente utilizada como uno de los principales instrumentos de ejercicio del poder político durante las últimas cuatro décadas de la vida nacional. Se trata de llegar a una reglamentación de los Estados de Excepción que sea compatible con la construcción del Estado Social de Derecho, a partir de fundamentos de legitimidad social.

En Colombia, el Estado de Sitio y, en general los Estados de Excepción se han utilizado como un instrumento autoritario permanente de ejercicio del poder político, argumentando para ello la persistencia y la gravedad de los problemas que debe enfrentar el Estado. De este modo se abandona la concepción del Estado de Derecho como orden institucional normalmente constituido para regular y resolver de manera concertada y pacífica los conflictos sociales y los problemas estructurales de la sociedad colombiana. Es decir, se ha dado un tratamiento de excepcionalidad permanente a muchos problemas de orden crónico y estructural como la persistencia de los desequilibrios sociales, la débil presencia social del Estado, la violencia, la insurgencia armada, el narcotráfico, etc., en perjuicio de la acción institucional ordinaria, la cual ha resultado contraproducente para el desarrollo democrático del Estado colombiano.

Correlativamente, se ha querido presentar el Estado y la democracia como entidades débiles, asediadas por peligrosos enemigos que rebasan la capacidad de respuesta de sus atribuciones ordinarias. Sin embargo, las medidas de Estado de Sitio no se han dirigido precisamente a fortalecer prácticas democráticas y mayores niveles de eficiencia estatal en la protección de los derechos humanos, sino a consagrar cada vez mayores instrumentos de autoritarismo, arbitrariedad y discrecionalidad, esencialmente contrarios al discurso desde el cual se pretende legitimarlos.

Ahora bien, el Estado de Sitio... ha fracasado por su carácter antidemocrático; su mayor fracaso consiste precisamente en su ineficacia para resolver los problemas para los cuales se invocó y en los elevados costos sociales derivados de su aplicación. En Colombia, el recurso a instrumentos autoritarios, como criterio de gobernabilidad, no sólo ha contribuido a la incapacidad del Estado para proteger y garantizar la vigencia de los derechos fundamentales, sino que, en muchos casos ha involucrado en su violación a las mismas autoridades encargadas de su salvaguarda (lo cual es una contradicción insostenible).

Desde el punto de vista jurídico-institucional, es cierto que fue a través de una medida de excepción que los colombianos pudimos adelantar importantes procesos de paz y convocar la Asamblea Nacional Constituyente, pero a la vez, éste es un hecho que evidencia la permanencia de lo excepcional y la incapacidad del viejo orden para generar la apertura política y social.

Quienes en el pasado hicimos parte de una lucha política armada, no desistimos de ello por la vigencia del Estado de Sitio, lo cual era más bien un motivo de la misma. Lo hicimos con la convicción de que en Colombia es posible superar la intolerancia y llegar a posibilidades de entendimiento sobre la base de una nueva institucionalidad democrática. Por eso hoy, ante los fracasos de la fórmula autoritaria y los evidentes logros de las vías de consenso, es necesario fortalecer y desarrollar las nuevas instituciones para que sea la normalidad de su vigencia la que termine imponiéndose sobre quienes persisten en la racionalidad de una guerra que no quiere el pueblo colombiano.

Hoy estamos viviendo un momento muy difícil de la vida nacional, debemos elevar nuevamente los niveles de consenso alcanzados en la Asamblea Nacional Constituyente, en el sentido de la reconciliación y el pluralismo, o los polos vivos del enfrentamiento en la sociedad colombiana serán los que determinen el rumbo de nuestro país en los próximos años.

Muchos colombianos seguimos creyendo en la necesidad y la posibilidad de revitalizar ese consenso, para lo cual se indispensable pensar los desarrollos de la Constitución con puntos de vista realmente democráticos. Es necesario contextualizar los Estados de Excepción en el momento histórico que vive el país, marcado por el tránsito de un sistema bipartidista de democracia representativa restringida, con un intento grande de acercarnos a una democracia participativa, a una democracia ciudadana, a un sistema político abierto.

Indudablemente hay que mantener y garantizar los derechos y libertades consagrados por la Constitución, pues lo contrario significaría debilitar aún más ese consenso en el marco de la situación que vivimos. En el último período de la vida nacional la recurrencia al conflicto armado se convirtió en una metodología de acción política, coexistente con un proceso de reforma institucional. De una parte, la lucha en el terreno de los actores de la violencia, y de otra, la lucha en el terreno constitucional. Indudablemente, el esfuerzo nuestro y de buena parte del Gobierno ha sido porque esa búsqueda se dé en el terreno político y constitucional y no en el terreno en que se han venido desenvolviendo los actores de la violencia.

Lo contrario equivale a pensar, que en Colombia no puede existir un Estado Social de Derecho, que la única legitimidad sería la del Estado de Sitio permanente; incluyendo lo que no pasó en el estatuto de defensa de la democracia y el estatuto para la defensa de la justicia.

Desafortunadamente en Colombia, el Estado de Sitio se ha convertido en el margen constitucional de una forma de vida a la cual se han acostumbrado algunos sectores del Estado y la sociedad, pero a la que muchos colombianos no vamos a acostumbrarnos. En el Gobierno hay un esfuerzo por desacostumbrarnos a esto, pero aún pesa demasiado el pasado de intolerancia.

Por eso es tan importante que este tipo de proyectos se sometan a un debate nacional, con participación de la sociedad civil en la discusión. El Congreso y el Gobierno deben propiciar y ampliar estos espacios; la desmitificación de estos problemas es condición para la recuperación y búsqueda de nuevos consensos. Es necesario acercar el pen-

samiento democrático del país al tratamiento de estos problemas y, por qué no decirlo, a discutir abiertamente los problemas de la defensa, los problemas de la paz y los problemas de la seguridad nacional presentes hoy a nivel doctrinario, y a nivel de su relación con la reforma política y la reconciliación entre los colombianos.

Es innegable que en sectores de la fuerza pública se movió toda una concepción de seguridad nacional, alimentada en la confrontación y el Estado de Sitio, la cual necesita hoy una profunda reformulación a la luz de las realidades internacionales, los nuevos problemas de la soberanía nacional y los retos de una reforma política centrada en la participación ciudadana como metodología para hacer vigentes los derechos sociales, individuales y colectivos. Hoy el país exige una mentalidad ciudadana de tratar los problemas; los problemas de orden público, la defensa, la seguridad, con una mentalidad de sociedad civil.

Es preferible vivir los abusos en el uso de la democracia a los abusos en el uso del poder. A los abusos del poder estamos acostumbrados en Colombia, a lo que no estamos acostumbrados es a los abusos en el uso de la democracia. Cuando los colombianos empiezan a usar los nuevos derechos y mecanismos de protección como la acción de tutela, surgen los enemigos, la opinión que no quiere el consenso, la que le teme al ejercicio efectivo de los derechos, se invoca la "urgencia" de acabar con la acción de tutela; así mismo se proponen acabar otros elementos fundamentales en relación con los compromisos sociales del Estado y la democracia participativa, como las libertades y los derechos fundamentales. El problema está en que muchas veces esta confrontación se da en los marcos del viejo país y no en los del nuevo país; no en los de la tolerancia y la pluralidad. No en los de buscar el consenso. Si se quiere tal confrontación, vale pero en ese terreno: el constitucional y ciudadano.

Del mismo modo, es necesario precisar que el problema de los Estados de Excepción no se puede tratar con la prevención de la que pueda resultar de las relaciones entre el Estado y los actores de la violencia; independiente del resultado debe haber una concepción que vaya afianzando la construcción de una salida democrática, pues igualmente estaremos regresando al pasado si estas materias, especialmente el Estado de Conmoción Interior se desarrollan con una concepción represiva para prevenir las manifestaciones ciudadanas contra las políticas oficiales, por ejemplo los graves costos sociales de la política económica.

Si realmente existe el propósito de lograr una nueva legitimidad, la concepción de los Estados de Excepción, en particular del Estado de Conmoción Interior, debe establecerse en el sentido de preservar el nuevo orden, el Estado Social de Derecho. En la búsqueda de ese nuevo orden se ha logrado una parte importante en la nueva Constitución Política, pero eso no basta. Tenemos que resolver los factores de polarización, sin acabar con las libertades y los avances de la Constitución; sin limitar o restringir los derechos porque hay quienes quieren acabarlos y también hay quienes quieren restringirlos o acabarlos estableciendo correspondencia con la guerrilla, el narcotráfico, o previniéndose por la conmoción social en el país.

No se puede en este momento legitimar los actores de la violencia, pero tampoco aceptar que la defensa de los derechos humanos es sinónimo de subversión.

En ese sentido una reglamentación del Estado de Conmoción Interior, tiene que llevarnos, no a la utopía, pero sí a un tratamiento profundamente democrático de la sociedad civil, para que realmente se puedan afianzar las transformaciones institucionales.

Las instituciones no han jugado un papel regulador, entre el Estado y la sociedad y ese papel lo han suplido las armas (las armas del Estado, de la guerrilla, del paramilitarismo, del narcotráfico, de la justicia privada, de la seguridad presonal, etc.). ¿Hasta cuándo vamos a permitir que siga el ciclo sin fin de la violencia?

## II. Usos del Estado de Sitio en Colombia.

A partir de la violencia de los 50, el país ha vivido bajo la legislación de excepcionalidad, con una herramienta de represión institucional, diseñada a nombre del Estado, la cual si bien estaba concebida jurídicamente como Estado de Excepción, ha sido aplicada en la práctica como un elemento anormal permanente en el ejercicio del poder político.

Durante su vigencia y con esta concepción, se tipificaron conductas penales para controlar el orden público, se establecieron medidas restrictivas de la libertad de circulación y expresión, la detención, investigación y juzgamiento de los opositores políticos, sindicalistas, estudiantes universitarios y de quienes encabezaron diversas formas de protesta social por parte de tribunales militares de dudosa imparcialidad, y junto a ello, la práctica de procedimientos inaceptables como la tortura y las desapariciones forzadas.

Esta dinámica represiva, empezó a deslegitimarse socialmente en la década de los 70, ante la aparición de nuevas formas de protesta social a nivel urbano: los paros cívicos en contra de la mala calidad de los servicios públicos, que junto a las tradicionales huelgas obreras agudizaron la crisis en los años 74 a 78 y condujeron al Paro Cívico de 1977, violentamente reprimido por el Gobierno.

Con la promulgación del Decreto 1923 de 1978, Estatuto de Seguridad, las aspiraciones de un manejo independiente del orden público por parte de los militares cuentan con la base legal para ejercer sus "atribuciones". El estatuto constituía la síntesis y el refinamiento de las diferentes modalidades de represión experimentadas durante los trece (13) años anteriores, se crean nuevas figuras penales, se agravan las penas de los ya consagrados en el Código Penal, se modifican los procedimientos judiciales, se transfiere a la justicia militar el juzgamiento de casi todos los delitos que tuvieran una leve connotación política.

Así las cosas, el recurso de excepcionalidad, como mecanismo de control de la protesta social se fortalece en el régimen de legalidad, es la época de mayor concentración de presos políticos, la inmensa mayoría sujetos al juzgamiento militar. Pero es en los años 81 a 82 en que la modalidad del régimen de excepción se acompaña de un aumento importante de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y la acción de los denominados grupos paramilitares auspiciados por los carteles de la droga y apoyados posteriormente por miembros de las fuerzas militares, responsables de asesinatos de líderes sindicales, campesinos, dirigentes políticos, educadores, abogados y periodistas.

El ambiente político en Colombia varía sustancialmente en 1982, múltiples sectores políticos tradicionales se oponen a la continuación de la represión, que había llevado a la multiplicación de las violaciones de los derechos humanos, denunciadas por organizaciones nacionales e internacionales de protección a los derechos humanos, aunado a ello, la acción de los grupos guerrilleros que desde los años 80, se reactiva y amplía su influencia social, demostrando el rotundo fracaso de la política de represión, conllevan a que se abra paso la idea de la solución democrática a los conflictos sociales y política al problema de la alteración del orden público.

En junio de 1982 se levanta el Estado de Sitio, en septiembre se reconstituye la co-

misión de paz, en noviembre se proclama una amplia Ley de Amnistía, en síntesis, se modifica el marco político y jurídico de la acción represiva precedente, la cual ya no puede llevarse a cabo por medios institucionales abiertos y legales. Pero entonces, se consolida la represión paraestatal y la guerra sucia como mecanismo de oposición a la política de paz que se está consolidando, a la legalización de la actividad guerrillera y a la apertura de espacios políticos para nuevas fuerzas.

Después de la violenta acción de estos organismos contra diversos sectores de la población civil y de las organizaciones sociales, se reimplementa el Estado de Sitio en abril de 1984. Su uso se incrementa en los años 86 a 90 en un intento de relegitimar la dominación basada en el mecanismo jurídico de la excepcionalidad.

A partir de 1987, el Gobierno busca consolidar una nueva jurisdicción de orden público que sustituya, en parte, la justicia penal militar cuya aplicación a civiles fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia. Esta tendencia a fortalecer el Estado de Sitio se hace aún más manifiesta con la expedición del Estatuto para la Defensa de la Democracia, el cual reproduce en lo sustancial las normas del Estatuto de Seguridad, algunas de sus disposiciones son mucho más severas, como aquella que restringe y vuelve inoperante el recurso del Habeas Corpus, o la que autoriza a las autoridades militares realizar allanamientos sin orden judicial previa. (Declarada inexecutable por la C. S. J.), la creación de jefaturas militares en algunas regiones del país en las que se registraban alteraciones del orden público. Posteriormente el Gobierno Barco impulsa una reforma constitucional, que incorporaba importantes derechos humanos, pero que también establecía mecanismos para hacer más operativa y menos susceptible al reproche internacional la aplicación de la figura excepcional del Estado de Sitio. El Gobierno de entonces, para hacer frente a un paro nacional, impone la censura de prensa, restringe las libertades sindicales y establece la cadena perpetua para los delitos políticos y los denominados "terroristas".

Nuevamente asistimos a la utilización estatal de acciones represivas altamente lesivas a los derechos humanos, se reviven prácticas ilegales para el mantenimiento del orden público, alterado esta vez por la violencia ofensiva de los carteles de la droga y de las organizaciones de paramilitares en la denominada guerra sucia, que ya no sólo cobra víctimas en los sectores sociales y de organizaciones políticas, sino que ha empezado a tocar, igualmente, a funcionarios estatales encargados de la investigación de esos mismos grupos. Todo parece indicar que la guerra sucia se extiende a quienes la investigan, su accionar ya sólo no implica la violación del derecho a la vida, sino que empieza a poner en peligro la estabilidad de la dominación política al agravar la crisis de la institucionalidad.

La revitalización del Estado de Sitio, aparece como una forma de relegalizar y centralizar el dominio apacible y la arbitrariedad mesurada; el régimen político, pretende recuperar el monopolio de la represión y ganar legitimidad para el ejercicio de la misma a través del Estado de Excepción, sin que existan voluntad y eficacia reales para sancionar la guerra sucia.

En 1989 y en plena vigencia del Estado de Sitio, el Gobierno adopta medidas para controlar en principio la actividad paramilitar, se desarticulan varios grupos de sicarios, se crea el Cuerpo Elite de la Policía Nacional y se expide el Decreto número 815 que tenía como objetivo principal dejar sin fundamento legal a los grupos de autodefensas creadas y amparadas por el Decreto de Estado de Sitio número 3398 de 1965, convertido en norma

permanente mediante la Ley 48 de 1988. Igualmente, la declaración de guerra al narcotráfico en agosto de 1988, había permitido desarticular grupos armados de los carteles de la droga.

Para resolver el problema de la impunidad, ante la presión interna y externa y con el objeto de reducir los niveles de violencia, el Gobierno busca legitimar su compromiso con el proceso de paz, fortaleciendo la justicia mediante la creación de la Jurisdicción Especial, creada por decreto de Estado de Sitio, denominado Estatuto para la Defensa de la Justicia, con el objeto de afrontar el desafío impuesto por el terrorismo, castigar los delitos de rebelión y sedición y establecer a los Jueces de Orden Público, precisas facultades y competencias para conocer de estas conductas delictivas.

Si la razón final de la creación de la Jurisdicción Especial es la respuesta a la permanente amenaza a la justicia y a los jueces, orientada por un actor colectivo, debe aclararse definitivamente que la persecución a los jueces no está ligada a la dinámica de la guerrilla, incluso no está ligada tampoco a la propia dinámica de ciertos delitos políticos y de algunos delitos comunes. Es un proceso estructurado al margen de los derechos humanos que revela mejor una concepción intimidatoria y altamente represiva, sin garantías en donde se ubica al actor de las conductas penales que establece el Estatuto, es un enemigo radical peligroso, tal desfiguración jurídica no le ha permitido al país crear las condiciones necesarias para una solución real de los conflictos, por el contrario abona el endurecimiento del sistema penal, la recomposición autoritaria del Estado, y arriesga el proceso de pacificación real del país. La verdadera defensa de la justicia radica en la defensa de los derechos.

Adoptado también como legislación permanente, el Estatuto para la Defensa de la Democracia, modificó sustancialmente la normatividad ordinaria, dando lugar a un Código Penal paralelo, cuyo propósito ha sido el de reprimir las conductas que de manera directa o indirecta afectan el orden público. Junto con el Estatuto para la Defensa de la Justicia, constituyen un verdadero revulsión regresivo de la justicia, que afecta la estructura democrática del Estado, se consolidaron en normas para la guerra y no para cimentar la paz.

Durante el período del Presidente Virgilio Barco, ante la profundización de la crisis política y de gobernabilidad, la estrategia presidencial se redujo a desatar una ola represiva estatal, centrándose en un tratamiento en el que se combinó una ofensiva militar-policial con la instrumentalización del Derecho Penal, como vehículo del miedo disuasivo bajo el presupuesto de contener el colapso total.

La estrategia fracasó, la absoluta ineficiencia del tratamiento represivo se evidenció en la terrible ola de criminalidad por la que atravesó el país en los años 89, 90 y 91. El viraje adoptado por el actual Gobierno encaminado a posibilitar la distensión social por diferentes vías al choque violento y a la derrota absoluta del enemigo radicalmente peligroso, los diálogos de paz, el tratamiento al problema del narcotráfico, conjugados con un nuevo pacto social y político consagrado en la Constitución, establecen un clima diferente de solución moderna de las contradicciones entre grupos sociales, particulares y el Estado mismo.

La Asamblea Nacional Constituyente concretó los espacios requeridos para construir la legitimidad perdida, requisito indispensable para obtener la necesaria convivencia democrática que desestimule el desbordado fenómeno delincencial en Colombia. La eficacia en la administración de justicia no puede ser a costa de los derechos fundamentales del in-

dividuo, concepción que rebasa la postura regresiva que coloca como bien supremo de la República el de la Seguridad del Estado y de la sociedad por encima de los derechos fundamentales de quienes la componen.

### III. El contenido del proyecto.

#### A. Análisis a la figura de los Estados de Excepción en la Nueva Carta Política.

La Constitución Nacional delimitó de manera precisa el ámbito de la ley estatutaria reguladora de los Estados de Excepción en el artículo 214. Según su texto, esta ley con carácter de parámetro general debe referirse a tres (3) aspectos:

— Facultades del Presidente durante los Estados de Excepción.

— Controles políticos, legales y judiciales al ejercicio de las facultades durante situaciones excepcionales.

— Las Garantías para proteger los Derechos Humanos de conformidad con las normas del derecho interno y los tratados internacionales.

La naturaleza del régimen constitucional de excepción consagrada por la nueva Carta Política, delimitada de manera más precisa, introduce sustanciales modificaciones que se pueden presentar así:

Diferencia los Estados de Guerra Exterior y de Conmoción Interior, en sus causas y en las facultades que se confiere al Ejecutivo.

Establece límites espacio-temporales al ejercicio del poder concentrado en el Ejecutivo.

Consigna principios rectores como mecanismos reguladores del poder excepcional.

Establece nuevas formas de control.

Limita y establece un criterio de gradualidad en el empleo de las facultades de excepción, durante los Estados de Conmoción Interior; transfiere a las autoridades de Policía, algunas que anteriormente correspondían al estamento militar.

Reconoce el carácter de intangibles a determinados o específicos derechos y libertades fundamentales y consagra la observancia de los acuerdos y tratados internacionales que los protegen y desarrollan.

Establece prohibiciones expresas para el uso de las facultades extraordinarias.

Las diferencias anotadas constituyen un logro democrático meramente textual de disposiciones formales; configurándose una tendencia a la asimilación entre el Estado de Sitio anterior y las nuevas formas de excepcionalidad institucional.

En el Estado de Guerra Exterior el bien jurídico fundamental que se busca proteger es el de la Soberanía Exterior, compuesto a su vez, por los de Integridad Territorial, Autonomía e Independencia Nacionales. El Ejecutivo dispone de todos los poderes y facultades que correspondería a un comandante militar cuando el lugar que defiende se halla sitiado por el enemigo.

El Estado de Guerra Exterior, puede ser declarado cuando Colombia participe en una confrontación armada de carácter internacional, con el propósito de defender la Soberanía Patria amenazada y obtener el restablecimiento de la normalidad alterada. Por ello, es necesario definir exactamente qué se entiende por Guerra Exterior; si el fenómeno abarca exclusivamente la confrontación bélica entre estados o se extiende al enfrentamiento militar con fuerzas multinacionales o transnacionales como podría ser el caso de los carteles del narcotráfico. De no establecerse claramente, dejaríamos la interpretación a un amplio margen de ambigüedad frente a fenómenos propios de la internacionalización de los conflictos del mundo moderno.

También es claro que en la reglamentación de las facultades del Gobierno en caso de Guerra Exterior, se deben precisar las circunstancias geográficas en que ella se

desarrolle, pues la necesidad de suspender determinados derechos y concentrar poderes es diferente cuando la integridad territorial está afectada o por lo menos en peligro inminente, en razón de una invasión o un riesgo inmediato de él, que cuando la guerra internacional se desarrolle en territorio extranjero.

Con el Estado de Conmoción Interior, a su vez se busca garantizar el fundamento de las Instituciones, la seguridad del Estado y la Convivencia Ciudadana, conceptos éstos que se pueden integrar en el de "Vigencia del Orden Democrático Interno".

Montealegre sostiene que "Hablar de la seguridad del Estado implica hablar de la seguridad completa de sus tres elementos integrantes; así un Estado será realmente seguro sólo tanto y en cuanto sea capaz de reaccionar eficaz y coherentemente ante las amenazas de cada uno de sus tres elementos constitutivos. Para el territorio, su seguridad consiste en su integridad. Para el gobierno en su estabilidad y para la población en la inviolabilidad de sus derechos fundamentales".

Daniel Zovatto agrega: "La seguridad del Estado es un fenómeno que afecta a la nación en su conjunto, es decir que concierne a la sociedad total y no sólo a los poderes públicos" y concluye: "El conjunto de las leyes que se conciben para ello y la forma en que se les aplica deben tener como propósito defender el orden democrático... esto quiere decir que su aplicación no interrumpa el orden democrático, sino todo lo contrario, que tienda a reformarlo".

El Estado de Conmoción Interior, puede ser declarado únicamente en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la Estabilidad Institucional, la Seguridad del Estado y la Convivencia ciudadana que no pueda ser conjurada por las facultades de las autoridades.

Pero esta grave perturbación del orden público debe entenderse como aquellas situaciones excepcionales que pongan en grave peligro o en amenaza real y efectiva los derechos humanos, los intereses vitales de la nación, la seguridad de la población, la vida organizada de la comunidad, y el funcionamiento de las instituciones democráticas dentro del Estado de Derecho, frente a los cuales resultan claramente insuficientes las atribuciones ordinarias de que gozan las autoridades para contrarrestarlas.

La Constitución de 1991, redujo los poderes del ejecutivo para las situaciones de excepción originadas en una perturbación inintencional. En el anterior estado de sitio, aun cuando a él se llegare por circunstancias propias de la Conmoción interna, otorgaba al Presidente plenos poderes sobre la base de asimilar tal situación a la de cerco militar enemigo. Esta identificación correspondía a la doctrina de la Seguridad Nacional que identificaba los riesgos para un Estado no tanto de amenazas externas a su soberanía, sino de peligros originados en el enemigo interno.

Internacionalmente se ha reconocido que la conmoción interior se configura como una "Situación extraordinaria de crisis que afecta al conjunto de la población y que representa una amenaza para la existencia organizada de la comunidad que constituye el Estado", la razón de ser de las medidas adoptadas, en el caso de la conmoción interior es la de garantizar los derechos fundamentales de permitir el funcionamiento autónomo de las ramas del poder y la regularidad de todas las instituciones.

La relación entre las facultades y el propósito es entonces la siguiente: "Suspender el ejercicio de determinados derechos, con el objeto de restablecer la situación de normalidad, es decir, proteger los derechos humanos fundamentales.

Como se observa, las circunstancias de uno y otro de estos estados exceptivos son bien diferentes y así lo entendió el Constituyente

al separar de manera expresa estas dos formas de excepcionalidad.

#### B. Del articulado del proyecto.

**Principios rectores.** La necesidad de consagrar principios rectores para el ejercicio de las atribuciones excepcionales, fue establecida por el constituyente como un mecanismo directo para controlar la amplia discrecionalidad de que gozaba el Ejecutivo, durante el anterior Estado de Sitio. Como tales se consagran:

**Prevalencia de los tratados internacionales.** Este principio contenido en los artículos 93 y 94 de la Carta Política y en el artículo 4.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 27 de la Convención Americana sobre derechos Humanos suscritos por Colombia y ratificados por el Congreso mediante las Leyes 74 de 1968 y 16 de 1972 establecen la plena vigencia de estas normas en el orden interno y prohíben a las autoridades la suspensión y limitación de los derechos humanos y sus garantías en los Estados de Excepción en la adopción de medidas estrictamente necesarias para conjurar la crisis y lograr el retorno a la normalidad. Es decir, tales medidas no podrán ser incompatibles con las disposiciones que les impone el Derecho Internacional.

**Principio de excepcionalidad.** Significa que el Estado de excepcionalidad constituye una forma de anomalía jurídica necesariamente limitada en el tiempo y en el espacio. De lo dicho se colige que superada la gravedad de los acontecimientos que obligaron a la declaratoria de excepción, aunque permanezca en alguna medida alterado el orden público, debe retornarse a la normalidad cuando las medidas y facultades que le son íncitas, permitan enfrentar la perturbación persistente.

Implica también, que cuando el retorno a la normalidad se produce de manera fraccionada territorialmente hablando, el levantamiento del estado excepcional debe ir produciéndose en las zonas que circunstancialmente lo permitan.

**Principio de intangibilidad de los derechos.** En las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente sobre la suspensión y limitación de los Derechos Humanos en los Estados de Excepción, se plantearon dos interpretaciones principales: de un lado relacionar los derechos que podían ser afectados dejando como regla general que los restantes eran intangibles; de otro lado, relacionando los derechos que no pueden ser afectados, lo que trae como consecuencia, que los demás derechos puedan ser limitados o suspendidos.

Debe tenerse como presupuesto obligatorio lo pactado sobre el tema en la carta política. El artículo 214 preceptúa:

a) No podrán suspenderse los derechos humanos;

b) No podrán suspenderse las libertades fundamentales;

c) Se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario.

La doctrina internacional sobre el tema ha introducido un criterio que establece nuevas limitaciones y que se enuncia así:

No podrán suspenderse los demás derechos que son presupuesto para el ejercicio o realización de derechos intangibles o aquellos de cuya afectación se derive la suspensión de uno de estos últimos.

En Colombia, debe considerarse como intangible además de los derechos relacionados en los artículos 11 a 41 de la C. N., todas las libertades fundamentales y las garantías del Derecho Internacional Humanitario. Conviene anotar que se ha reconocido como derecho humanitario en el ámbito internacional, por lo menos los siguientes:

a) Salvaguardia de la sociedad civil y de las personas no combatientes durante un conflicto armado.

b) Protección de los prisioneros, heridos, naufragos y combatientes colocados fuera del combate, de atentados contra su vida, su integridad personal o su dignidad.

c) Prohibición de genocidios, discriminación y el juzgamiento de minorías étnicas, políticas o culturales, y

d) Legalidad del delito, del procedimiento y de las penas e imparcialidad del juzgamiento por tribunales regularmente constituidos.

Los derechos consagrados como intangibles pueden ser limitados pero respetando siempre los principios fundamentales que obran como garantías en los estados de excepción.

De igual manera al dar lugar a la limitación de derechos debe tenerse en cuenta tres aspectos:

a) La limitación no puede ser de tal naturaleza y grado que signifique una supresión o desnaturalización del derecho.

b) La suspensión de un derecho no puede afectar los derechos considerados intangibles,

c) Debe respetarse el principio "pro homine" en el sentido de que la vigencia de los derechos debe constituir la regla general y la limitación, la excepción; de lo que se deriva que toda interpretación de vigencia de derechos debe entenderse de manera extensiva y la limitación de manera restrictiva.

Los principios de Siracusa, constituyen una base fundamental de interpretación en materia de protección a los derechos humanos que se puedan sintetizar así:

1. Sólo se permiten las limitaciones autorizadas por la ley.

2. No se aplicarán las limitaciones con finalidad distinta de aquella para la cual se estableció.

3. Todas las cláusulas se interpretarán en favor de los derechos en cuestión.

4. Puede impugnarse toda limitación.

5. El concepto de necesario de una limitación implica:

a) Que se base en motivos establecidos en el derecho interno o internacional.

b) Que responda a una necesidad pública o social apremiante.

c) Que responda a un objetivo legítimo.

d) Que guarde proporción con ese objetivo.

6. No se utilizarán medios más restrictivos que los estrictamente necesarios.

7. La carga de justificar una limitación a un derecho garantizado, incumbe al Estado.

**Principio de finalidad.** Con este principio busca lograrse que los decretos legislativos respondan a una necesidad institucional para alcanzar los fines correspondientes que se dirijan a conjurar las causas de la perturbación e impedir que sus efectos se extiendan, limitando los derechos en proporción a la gravedad de las circunstancias.

Las medidas que no tengan una razón directa de medio a fin con los objetivos de la Guerra Exterior o la Conmoción Interior no podría aceptarse como válida. Tal es el caso de la acumulación de poderes derivados de uno en otro, la relación entre las facultades y el propósito no puede ser otra que la de restablecer la situación de normalidad con el mínimo de facultades extraordinarias.

**Principios de la necesidad y legitimidad.** Implican dos aspectos:

a) El presupuesto de la legitimidad democrática del Gobierno que acude a la figura del estado de excepción en procura de mantener la legitimidad integral de las instituciones, y

b) El carácter apolítico de las medidas adoptadas, lo que significa para el caso en concreto, que deben apuntar a conservar la esencia del orden democrático y no a obtener un propósito por una fuerza o tendencia política al interior del país. Menos a la inconformidad social. Al respecto, en el coloquio de Lima sobre Estados de Excepción en la Región Andina se puntualiza:

"Muchas veces la declaración de un Estado de Excepción en los países de la región obedecen más a la intención gubernamental de enfrentar situaciones de protesta política y social originadas por las agudas desigualdades e injusticias sociales que imperan en el área Andina, más que para hacer frente a graves situaciones que amenacen la vida del Estado o de la Nación, como se estipula en las normas internacionales. En esos casos se da una desnaturalización del Estado de Excepción por cuanto él no se emplea para la defensa de la colectividad, sino para proteger los intereses de los gobernantes y los sectores por ellos representados".

**Principio de la proporcionalidad.** Basado en la teoría de la legítima defensa, exige para su cumplimiento la existencia de un peligro inminente y que las medidas adoptadas sean proporcionales a las exigencias del momento, debiendo ser impuestas sólo en la medida estrictamente necesaria, es decir de su aptitud para contribuir a la solución del problema, previo examen de si las medidas ordinarias con que cuentan las autoridades hubieran o no sido suficientes para ello.

**Principio de no discriminación.** Consagrado en el artículo 13 de la C.P. y en los Convenios Internacionales ya descritos, se incorpora a los Estados de Excepción en los que por regla general, tal medida es utilizada precisamente para controlar y evitar las justas reclamaciones de organizaciones o movimientos políticos, religiosos, étnicos y sociales.

Los decretos legislativos que expida el Gobierno en virtud de los Estados de Excepción deben pues ajustarse a la primacía de los principios tutelares de las normas propias de un Estado de Derecho. En el caso de suspender leyes, debe expresar las razones de incompatibilidad con el estado de excepción.

Se consagra además como principio rector del proyecto, el deber de notificación de la declaratoria de un Estado de Excepción, los motivos que condujeron a ello, las medidas adoptadas así como de su levantamiento a los organismos internacionales, con el propósito de que los Estados parte del Pacto Internacional puedan hacer seguimientos y controlar el cumplimiento de las exigencias contenidas en tal disposición, para que en caso de violación se preste la asistencia y ayuda prevista.

La responsabilidad, política, administrativa y judicial que compete al Presidente, los Ministros del Despacho y demás funcionarios en ocasión de la falsa motivación para invocar el Estado de Excepción, la adopción de medidas improcedentes o la persistencia en mantenerlas una vez hayan cesado las causas que dieron origen a ello, así como por la extralimitación de sus funciones o los abusos cometidos en ocasión de ellas, se eleva a rango de principio rector como elemento de garantizar la legitimidad y proporcionalidad propias de las actuaciones de estas autoridades.

Aparte del principio de proporcionalidad, en el que se hace alusión indirecta a casos concretos, los demás principios sólo se exigen respecto de las medidas adoptadas en los decretos legislativos, pero no de las determinaciones generales de orden práctico y las acciones u omisiones de las autoridades.

**Prohibiciones.** En desarrollo de las prohibiciones establecidas en la Carta Política y en los Convenios Internacionales y para asegurar la vigencia del orden democrático propio del Estado de Derecho, se establecen un capítulo con las prohibiciones que deberá observar el Ejecutivo durante los Estados de Excepción.

**Controles.** En tiempos de excepcionalidad en los cuales un órgano estatal retiene una mayor suma de facultades de las que le corresponde de ordinario, es necesario el control riguroso de las demás para evitar el abuso o la extralimitación del poder, y para

lograr el regreso al orden de libertad y de normalidad jurídica. Durante los Estados de Excepción, los controles deben ser más abundantes y eficaces para mantener el concepto de equilibrio e independencia de poderes propios de un Estado de Derecho (entendiendo que en virtud de la excepcionalidad pueda adquirir formas diferentes).

Al respecto, conviene citar los autorizados conceptos de tratadistas internacionales:

"La transferencia de la función legislativa al mismo poder o al mismo órgano de Gobierno encargado de hacer cumplir la ley, va más allá del tipo de modificación temporal ilimitada y limitada del orden jurídico que es compatible con el principio de proporcionalidad y necesidad... y puede menoscabar el goce del principio de libre determinación de los pueblos". (Zovatto Daniel, 1990).

La concentración de poderes en el Ejecutivo, destruye la razón de ser de cualquier estado de excepción toda vez que el propósito ínsito a tal figura no puede ser otro que el lograr el restablecimiento del orden democrático.

"En el momento en que se abandone el sistema de separación de los órganos del Estado o que dependan exclusivamente del Ejecutivo, su constitución y organización externa o la manera de integrarlos a la regulación de sus mutas relaciones, etc., termina toda garantía del status de libertad y es por fuerza que desaparezca el Estado de Derecho. (Peláez Carlos, 1991).

Por su parte N. Questiaux sintetiza los efectos en el Estado de Derecho así:

"Las consecuencias que puede aparejar la implantación desnaturalizada de los estados de excepción son las siguientes:

1. La alteración de las instituciones producto de la redistribución de los poderes, y
2. La alteración del estado de derecho, consecuencia de la regresión constante del principio de legalidad.

Esta doble alteración, suele producir, en aquellas situaciones más comunes una verdadera mutación del Estado de Derecho".

Y agrega Daniel Zovatto:

"De este modo y paradójicamente, las legislaciones de excepción que teóricamente deberían tener por objeto superar las perturbaciones internas, en los hechos se traduce, frecuentemente en la causa principal de esas mismas perturbaciones".

En este orden de ideas, el proyecto desarrolla los siguientes controles:

**Control desde el Legislativo.** El Congreso de la República interviene con todas sus facultades en el control político y legal en la declaratoria y la determinación de las facultades que puede asumir el Ejecutivo mediante los siguientes actos:

1. Autorizando. El Estado de Guerra Exterior, como requisito previo, cuando no se trata de repeler agresión, caso en el cual basta con ser informado por el Ejecutivo así como la segunda prórroga del Estado de Comoción Interior por parte del Senado.

2. Recibiendo informes, lo cual le permite acción decisoria sobre la legitimidad, proporcionalidad, eficacia y necesidad de las medidas adoptadas este control se configura en los siguientes casos:

a) Deber del Presidente de informar al Congreso de la declaratoria del Estado de Comoción Interior, pudiendo asistir a las deliberaciones de las comisiones o de las plenarias, para explicar la necesidad de las medidas adoptadas.

b) Deber de informar al Congreso de la primera prórroga del Estado de Comoción Interior.

c) Deber de entregar informes periódicos al Congreso. En este caso la periodicidad del "Control" debe ser determinado por el propio legislativo en la ley estatutaria.

3. Modificando. El Congreso puede modificar los decretos legislativos dictados durante

el estado de excepción en los siguientes casos y con las siguientes características:

a) Durante el Estado de Guerra Exterior, puede modificar los decretos mediante votación calificada de las dos terceras partes de los miembros de una y otra Cámara.

b) Durante el Estado de Comoción Interior, el legislativo, puede modificar los decretos del Ejecutivo por la mayoría simple de los asistentes.

c) El Congreso puede modificar las normas de excepción que pretenden prorrogarse, contando para el efecto con noventa (90) días al cabo de los cuales su silencio o su improbabación se entiende por una ratificación.

d) El Congreso tiene la posibilidad de derogar las modificaciones al presupuesto decretadas como medidas de excepción. Vencido el término queda separado definitivamente de cualquier intervención en esta materia.

4. Proponiendo la Moción de Censura. En los casos que a juicio del Poder Legislativo haya incurrido en desconocimiento de los principios rectores o en las prohibiciones señaladas en la presente ley.

**Control Judicial.** La Rama Judicial interviene en el control de las medidas de excepción de diferentes formas:

1. Control Cabal. La Corte Constitucional ejerce un control automático de los decretos legislativos de excepción. Esta facultad es una simple traslación de que ya se había establecido para el estado de sitio.

La Corte Constitucional puede suspender provisionalmente el decreto mediante el cual se imponen multas a los medios de comunicación o se recobra el dominio de las cadenas radiales y televisivas. Para el caso dispone de un término de 48 horas; restricción que no se presenta en tiempo de normalidad.

2. La Corte Suprema de Justicia puede revisar los procesos adelantados contra personas civiles por los tribunales militares en tiempo de Guerra Exterior.

3. El Control Internacional, en caso de Guerra Exterior, está dado por la observancia de las disposiciones consagradas en los tratados internacionales suscritos por Colombia y ratificados por el Congreso de la República como son los Convenios de La Haya, de Ginebra y sus Protocolos Adicionales. Para el conflicto armado interno además de las disposiciones mencionadas en el capítulo de los principios rectores, será de estricto cumplimiento el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra.

**Garantías judiciales.** Correspondiendo al espíritu del proyecto, de reglamentar los Estados de Excepción con un amplio sentido democrático, legal y de verdadero mecanismo de protección a los derechos humanos y sus garantías se consagran como tales:

- a) El debido proceso;
- b) Recurso del Habeas Corpus;
- c) Plena vigencia de la acción de tutela;
- d) Acciones de cumplimiento.

**Facultades del Ejecutivo.** La concepción democrática del proyecto permite establecer facultades excepcionales al Gobierno en los Estados de Guerra Exterior y Comoción Interior, con el propósito de que sean utilizadas únicamente cuando las atribuciones ordinarias que otorga el Estado de Derecho sean abiertamente insuficientes para proteger los derechos y garantías ciudadanas, el funcionamiento de las instituciones democráticas, la soberanía nacional y la seguridad de la población. En tal virtud, el Ejecutivo podrá:

En Estado de Guerra Exterior:

a) Decretar expropiación sin previa indemnización;

b) Regular la divulgación de informaciones;

c) Establecer zonas especiales de circulación y residencia;

- d) Declarar la movilización nacional;
- e) Modificar transitoriamente normas de servicio militar;
- e) Imponer contribuciones fiscales y parafiscales;
- f) Limitar el uso de bienes y servicios de primera necesidad.

En Estado de Comoción Interior:

a) Limitar la circulación de personas y vehículos en horas y lugares determinados;

b) Incautar temporalmente bienes que afecten la seguridad de la población;

c) Establecer prestación de servicios de atención a la comunidad;

d) Someter a permiso previo la celebración de reuniones y manifestaciones públicas;

e) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad;

f) Limitar a condiciones especiales los derechos civiles de los extranjeros.

En virtud de las medidas que adopte durante cualquiera de los Estados de Excepción procederá la indemnización:

a) En caso de expropiación u ocupación de inmuebles, y

b) En caso de extralimitación o excesos de las autoridades en el uso del poder:

Además de estos dos casos, que son plenamente justificados, el proyecto de ley, debe definir un criterio y establecer un procedimiento que tenga como presupuesto filosófico el que toda limitación de derechos o afectación patrimonial que se derive de las medidas adoptadas en el Estado de Excepción que no tenga relación directa de medio afín con los propósitos perseguidos por cada una de las formas de excepcionalidad debe ser indemnizado.

De la misma forma, desde la ley estatutaria deben señalarse los criterios mínimos para valorar las compensaciones e indemnizaciones a que haya lugar.

**Bernardo Gutiérrez Zuluaga B.**  
Senador de la República.

Santafé de Bogotá, D. C., agosto de 1992.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., agosto 4 de 1992.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el proyecto de ley número 100 de 1992, "por el cual se reglamentan los Estados de Excepción por Guerra Exterior y Comoción Interior", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en la fecha ante la Secretaría General, la materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de la competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

**Pedro Pumarejo Vega.**

Presidencia del honorable Senado de la República.

Santafé de Bogotá, D. C., 4 de agosto de 1992.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la **Gaceta Legislativa del Congreso.**

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,  
**JOSE BLACKBURN CORTES**

El Secretario General del honorable Senado de la República,

**Pedro Pumarejo Vega.**

