

PERIODICO: EL TIEMPO

FECHA: JUNIO 6 DE 1993

TEMA: DERECHOS HUMANOS

## Derecho y Excepción, pesas de la balanza

En una verdadera operación de alquimia democrática están a punto de convertirse en leyes dos proyectos claves: mecanismos de participación ciudadana y régimen de estados de excepción.

### Mecanismos de participación ciudadana

#### El por qué de la ley

Antes de ser expedida la Constitución de 1991, la participación de los ciudadanos en la vida política del país se reducía casi exclusivamente a la elección de sus gobernantes. La capacidad de la gente para intervenir en todo aquello que afectara su bienestar y el de su comunidad, no se conocía. Tampoco contaba con las herramientas necesarias que le permitieran un mayor control al ejercicio del poder municipal, departamental y nacional, o que por el contrario, le abriera un escenario dónde debatir sus ideas.

Con la expedición de la nueva Carta, el constituyente le da un nuevo valor a la voluntad del pueblo y consigna por vez primera la participación ciudadana como elemento fundamental en la protección de sus derechos económicos, sociales, culturales y colectivos.

Para tales efectos, consagra el voto, el plebiscito, el referendun, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato como los siete mandamientos de la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. El tema de la participación aparece prácticamente a todo lo largo de la Constitución de 1991. Esto, en el nuevo lenguaje del derecho constitucional, es lo que hoy se conoce como el paso de la democracia representativa a la democracia participativa.

En marzo de 1992, el Gobierno puso a consideración del Congreso el proyecto de ley sobre mecanismos de participación ciudadana. Eran 95 artículos que precisaban las formas básicas de la participación, tales como la iniciativa popular, el referendo derogatorio y aprobatorio, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto. La iniciativa popular otorga a los ciudadanos el derecho a presentar proyectos de acto legislativo (reforma a la Constitución), ley, ordenanza o acuerdo a las Corporaciones Públicas. El referendo abre la posibilidad para que la gente se pronuncie a favor o en contra de la conveniencia de una ley, ordenanza o acuerdo.

El camino recorrido  
En su primer debate ante el Senado, el ponente de la iniciativa, Rafael Amador, le introdujo sustanciales reformas. Aportó nuevas definiciones para darle mayor importancia a la iniciativa popular y abolió los controles jurídicos a los que debían someterse los proyectos de origen ciudadano.

Abolió la propuesta del Ejecutivo de prohibir las consultas populares y los referendos durante los estados de excepción y en cambio facultó al Presidente de la República para

**PERIODICO: EL TIEMPO**

**FECHA: JUNIO 6 DE 1993**

**TEMA: DERECHOS HUMANOS**

suspenderlos eventualmente cuando su celebración pueda perturbar el orden público. Entre las innovaciones del proyecto está la que faculta al Gobierno para crear el Fondo para la Participación Ciudadana, a través del cual se financian programas de capacitación para los ciudadanos en los procesos de participación y se garantiza la financiación por parte del Estado para todos estos procesos. Yolima Espinosa y Guido Echeverry, ponentes en la Cámara, desarrollaron dos capítulos importantes del proyecto. Abrieron la posibilidad para que las organizaciones civiles pudieran participar en estos mecanismos y crearon las veedurías ciudadanas. Límites y alcances

Este es un proyecto que, al ser aprobado íntegramente por el Congreso antes de que terminen las sesiones, el 20 de junio, va a dejar en manos de la ciudadanía un inventario de instrumentos a su alcance para que pueda participar realmente, y no formalmente, en las principales decisiones que atañen a su comunidad. Sea local, regional o nacional. Un ejemplo del alcance de esta ley, que muchos han pasado desapercibido, consiste en la presentación de proyectos de ley mediante la recolección de firmas. Así ocurrió con una iniciativa que llevó la Fundación País Libre al Congreso, sobre la ley antisequestro.

La verdad es que, a pesar del inmenso respaldo ciudadano, sus autores tuvieron que recurrir a varios congresistas para que fueran ellos quienes la presentaran. Y todo por qué? porque no existía la reglamentación legal para presentar ese tipo de propuestas. Con la aprobación de los mecanismos de participación ciudadana, ya no se tendrá que recurrir a los congresistas. El respaldo político de las firmas de ciudadanos es suficiente para que el Congreso la estudie con prioridad y celeridad. Y este es tan solo un ejemplo de la amplia participación que podrán tener los ciudadanos en la nueva política que abre la Constitución del 91.

## **Ley de estados de excepción**

### **El por qué de la ley**

Durante 40 años hubo dos constituciones, una para la paz y otra para la guerra. La primera, hecha para regir la normalidad, fue la Carta de 1886. La segunda, con la denominación marcial de estado de sitio, fue edificada sobre decretos de emergencia dictados para conjurar los hechos de violencia que cíclicamente conmovieron al país.

Al cantar un réquiem por la Carta del 86, la Asamblea Constituyente de 1991 abolió el estado de sitio y la sustituyó por un régimen gradual y sujeto a controles jurídicos y políticos, denominado estados de excepción. Su regulación quedaría a cargo de la ley.

El proyecto enviado por el Gobierno a las cámaras a comienzos de la legislatura de 1992, recogía antiguos elementos del estado de sitio, pero planteaba un equilibrio entre la facultad de limitar algunas garantías ciudadanas y la obligación de proteger los derechos intangibles o inviolables, aun en las situaciones más graves. Entre estos enunció fundamentalmente los mismos que están consagrados en la Convención Americana, conocida también como Pacto de San José.

**PERIODICO: EL TIEMPO**

**FECHA: JUNIO 6 DE 1993**

**TEMA: DERECHOS HUMANOS**

Contemplaba el otorgamiento de facultades de Policía Judicial a las Fuerzas Militares y autorizaba la práctica de allanamientos y la interceptación de comunicaciones sin orden judicial.

Establecía restricciones a los medios de comunicación, con la expresa prohibición de difundir informaciones que pudieran hacer apología del delito, favorecieran en peligro la vida del enemigo en casos de conflicto o pusieran en peligro la vida de las personas. Jueces penales militares podrían juzgar a civiles en casos de guerra exterior.

En conmoción, podrían ser atacadas legalmente huelgas en los servicios públicos no fundamentales, cuando se tornaran violentas.

### **El camino recorrido**

La ley en ciernes fue aprobada la semana pasada por el Senado y como se encuentra hoy, no incluye la concesión de facultades judiciales a las Fuerzas Militares. Ahí se pone a tono con un reciente fallo de la Corte.

Autoriza registros domiciliarios e interceptación de comunicaciones sin orden judicial, pero sólo en casos excepcionales en los que la fuerza pública no tenga posibilidad real de requerirla.

Conserva las restricciones a los medios de comunicación, si bien señala expresamente que no habrá juntas de censores previas. Crea tribunales de autorregulación. Fue abolido el artículo sobre el juzgamiento de civiles por militares. El Gobierno podrá crear tributos fiscales, parafiscales e impuestos para solventar los gastos que demande el conflicto, podrá ocupar la ocupación temporal de bienes y estará en capacidad de legislar en materia penal, sin afectar las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

No se podrá restringir el derecho de huelga de los servicios públicos no esenciales. Podrá haber restricciones a la movilización ciudadana, sin que se afecte el núcleo esencial del derecho de circulación y residencia.

La Corte Constitucional podrá suspender provisionalmente los decretos, antes de emitir formalmente fallo.

### **Límites y alcances**

Como garantía para los ciudadanos, la ley deja en claro que durante los estados de excepción el derecho a la vida; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua o confiscación; libertad de conciencia, la libertad de religión; el

**PERIODICO: EL TIEMPO**

**FECHA: JUNIO 6 DE 1993**

**TEMA: DERECHOS HUMANOS**

principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos, dice un aparte de su texto.

Bajo Ninguna circunstancia el Gobierno podrá interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los organismos del Estado.

En todas las actuaciones judiciales y en la aplicación de las medidas adoptadas habrá vigilancia por parte del Ministerio Público.  
Trámites y protagonistas

Los trámites de los dos proyectos estatutarios han tenido un elemento en común: una amplia y decidida intervención de la sociedad civil. Por iniciativa de autores y ponentes, los foros y debates abiertos en círculos extraparlamentarios interesaron a la comunidad en varias ciudades del país.

Las organizaciones no gubernamentales han jugado un papel determinante. La corporación S.O.S Colombia Viva la ciudadanía propuso un proyecto alternativo en el caso de los estados de excepción. Hubo también propuestas puntuales de la Comisión Andina de Juristas. En el caso de los mecanismos de participación, los contenidos del proyecto fueron enriquecidos con las opiniones de S.O.S Tutela, el Cinep, los gremios económicos, organizaciones sindicales y universidades.

Hubo presiones: la guerrilla profirió amenazas contra el Congreso en procura de frustrar la aprobación del régimen de estados de excepción. Los ponentes, primero David Turbay, y luego Orlando Vásquez, impulsaron sin temor los debates y le dieron un amplio espectro de participación.

Todos los sectores han reconocido que el senador Bernardo Zuluaga, coautor del proyecto, hizo un amplio aporte a la concepción del régimen de protección a los derechos y libertades. El marco de la participación fue propuesto inicialmente por el Gobierno. El ponente en el Senado, Rafael Amador, recogió las más diversas opiniones en los foros con estamentos especiales y ciudadanos del común.

En los trámites de una y otra iniciativa resultó preponderante el papel del Ministerio de Gobierno, primero a cargo de Humberto de la Calle y luego de Fabio Villegas. A ambos proyectos les falta un debate para ser Ley. Si no son aprobados antes del 20 de junio, se hundirán dado su rango estatutario.