

Volmar Pérez Ortiz
Defensor del Pueblo

Gloria Elsa Ramírez Vanegas
Secretaria General (E)

Mauricio Hernández Mondragón
Director Nacional de Promoción y Divulgación

El presente texto se preparó para el Macroproceso de Capacitación de la Defensoría del Pueblo con base en el texto del mismo título publicado como parte de la serie Red de Promotores de Derechos Humanos.

Autores del texto de la edición original publicado por la Defensoría del Pueblo como parte de la serie Red de Promotores de Derechos Humanos, profesores del área de derecho público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño. **José Francisco Delgado Maya, Flavio Noguera Benavides, Álvaro Montenegro Calvachy, Carlos Jaramillo Delgado y Armando Benavides Cárdenas.**

Edición y dirección general del texto original:
Catalina Botero Marino

**Corrección de estilo
y adecuación pedagógica:**
Alfonso Guillermo Ortega Soto

Diseño gráfico, diagramación e impresión:
Luis Guillermo Mayorga Huertas

Las opiniones y puntos de vista de los autores del texto original no reflejan necesariamente la posición institucional de la Defensoría del Pueblo.

Este texto se puede reproducir libremente, siempre y cuando se informe a los lectores que son reproducciones de textos de la Defensoría del Pueblo de Colombia, se cite la fuente y se informe sobre los titulares de la propiedad intelectual de los textos.

© Defensoría del Pueblo – Colombia
Calle 55 No. 10-32, Bogotá D.C., Colombia
Teléfonos: ++ 57 1 314 7300, 314 4000
Web: <http://www.defensoria.org.co>

Edición realizada con el apoyo técnico y financiero de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, en el marco del Proyecto "Fortalecimiento del Estado de Derecho FortaEsDer".

Presentación

La Defensoría del Pueblo pone a disposición de sus servidores —funcionarios de planta y contratistas— esta serie de documentos, preparados y publicados con el apoyo técnico y financiero de la GTZ que agradecemos y reconocemos de manera calurosa, a efectos de contribuir en los procesos de inducción y reinducción del personal vinculado a esta Institución Nacional de Derechos Humanos.

De esta manera la Defensoría del Pueblo contribuye a la construcción de la cultura de los derechos humanos que tan necesaria es en Colombia en la actualidad. Todos los servidores de la Defensoría del Pueblo deben conocer y compartir los fines constitucionales, legales e institucionales de la Defensoría del Pueblo. Además, todos quienes dedicamos nuestro esfuerzo profesional y laboral a la causa de la defensa, la promoción y la protección de los derechos humanos y de la aplicación del derecho internacional humanitario, debemos contribuir a su divulgación y a la educación sobre estos temas. Y para cumplir a cabalidad estos propósitos, el conocimiento de nuestra Institución Nacional de Derechos Humanos, de sus objetivos institucionales y de los conceptos básicos sobre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario son esenciales como herramientas pedagógicas y de apoyo a las tareas de servicio a la comunidad que la Defensoría del Pueblo desarrolla en la totalidad del territorio nacional.

De acuerdo con el Plan Estratégico Institucional 2005 – 2010, la Defensoría del Pueblo se ha propuesto, en aplicación de la Línea de Visión 5 —Fortalecimiento Institucional—, la implementación de las políticas del Plan referentes a la capacitación de sus funcionarios y contratistas. Mediante la Resolución N° 528, del 19 de junio de 2007, se estableció la estructura orgánica para el funcionamiento del Macroproceso de Capacitación para la Investigación y la Acción de la Defensoría del Pueblo de Colombia. Es un propósito firme del Defensor del Pueblo el garantizar la sostenibilidad de estos procesos en el largo plazo.

Agradezco a todos los servidores de la Defensoría del Pueblo que reciban estos materiales su lectura analítica y crítica y que comuniquen al equipo a cargo del Macroproceso de Capacitación sus comentarios, observaciones y recomendaciones sobre el material de inducción y reinducción que ahora ponemos en sus manos.

VOLMAR PÉREZ ORTIZ
Defensor del Pueblo

Estado
Social y
Democrático
de Derecho

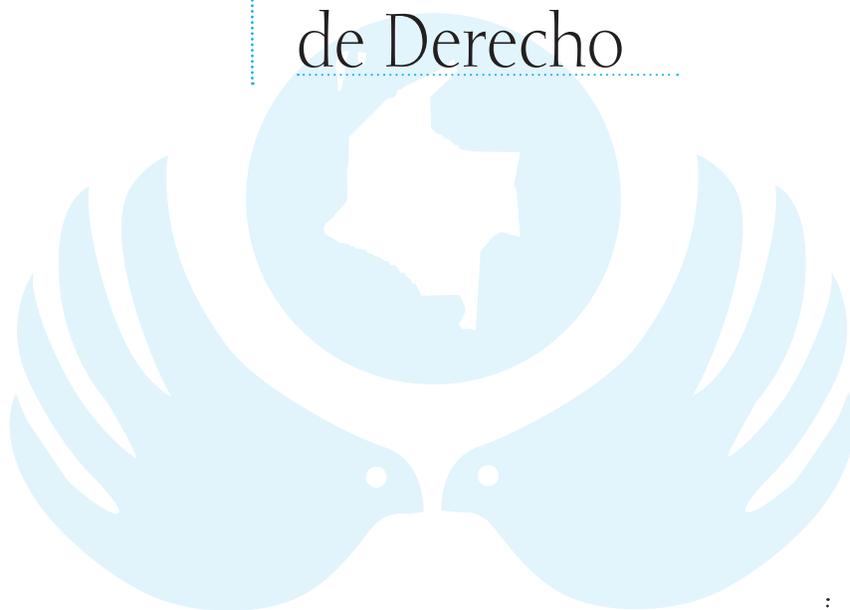


Tabla de Contenido

Guía de aprendizaje	12
Introducción	16
Mapa conceptual	18
Unidad 1. El Estado social y democrático de derecho	19
Introducción	20
Objetivos de aprendizaje	20
Desarrollo del tema	21
1. ¿Qué es el Estado?	21
2. ¿Qué era el Estado absolutista?	21
3. ¿Qué es el Estado de derecho?	22
4. ¿Cuándo surgió el Estado social de derecho?	24
5. ¿Por qué se creó el Estado social de derecho?	25
6. ¿Qué funciones debe cumplir el Estado social y democrático de derecho?	27
7. ¿Cuál es la diferencia entre Estado de derecho y Estado social de derecho?	27
8. El Estado social y democrático de derecho en Colombia	28
8.1. El principio del respeto por la dignidad humana	29
8.2. El principio del trabajo	30
8.3. El principio de la solidaridad	31
9. Fines del Estado social y democrático de derecho	32
10. ¿Qué relación existe entre el Estado social y democrático de derecho y los derechos humanos?	34
Actividades de aprendizaje	36
Unidad 2. Mapa de entidades y competencias del Estado colombiano	39
Introducción	40
Objetivos de aprendizaje	40
Desarrollo del tema	41
1. La rama legislativa del poder público	42

2. La rama ejecutiva del poder público	45
2.1. ¿Cuáles son las principales funciones del presidente?	45
2.2. ¿El Presidente puede suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales durante los estados de excepción?	45
3. La rama judicial del poder público	46
3.1. La Corte Constitucional	47
3.2. El Consejo Superior de la Judicatura	47
3.3. La Corte Suprema de Justicia	47
3.4. La jurisdicción contencioso-administrativa	48
3.5. La Fiscalía General de la Nación	48
4. Los órganos autónomos de control	48
5. La organización territorial	49
5.1. Los departamentos	49
5.2. Los municipios	50
5.3. Las entidades territoriales indígenas	51
Actividades de aprendizaje	52

Unidad 3. Autoridades encargadas

de la defensa de los derechos humanos	57
Introducción	58
Objetivos de aprendizaje	58
1. La Procuraduría General de la Nación	59
1.1. ¿Qué es la Procuraduría?	59
1.2. ¿Qué funciones cumple la Procuraduría?	59
2. El Defensor del Pueblo	59
2.1. ¿Quién es el Defensor del Pueblo?	59
2.2. ¿Cuál es el origen del Defensor del Pueblo?	60
2.3. ¿Cuáles son las principales funciones del Defensor del Pueblo?	60
2.4. ¿Qué atribución especialísima confiere la Constitución al Defensor del Pueblo?	60
2.5. ¿Qué atribuciones de carácter especial otorga	

la Ley 24 de 1992 al Defensor del Pueblo?	61
2.6. ¿Qué naturaleza tiene la función cumplida por el Defensor del Pueblo?	61
2.7. ¿Quiénes pueden acudir al Defensor del Pueblo?	61
2.8. ¿Cómo deben presentarse las peticiones dirigidas al Defensor del Pueblo?	61
2.9. ¿Hay términos para dar respuesta a las peticiones hechas ante la Defensoría?	62
2.10. ¿Quiénes son los colaboradores inmediatos del Defensor del Pueblo?	62
3. El Personero	62
3.1. ¿Cuáles son las funciones del Personero?	62
3.2. ¿Cómo y para qué interviene el Personero en la rama judicial?	63
3.3. ¿Cómo interviene el Personero en la vigilancia de la gestión administrativa?	63
3.4. ¿Cómo interviene el Personero en la protección de los derechos a la salud, la vivienda y el medio ambiente sano?	64
Actividades de aprendizaje	64
Unidad 4. Mecanismos y recursos para la protección de los derechos humanos	67
Introducción	68
Objetivos de aprendizaje	68
Desarrollo del tema	69
1. La acción de tutela	69
1.1. ¿Qué es la acción de tutela?	69
1.2. ¿Qué derechos protege la acción de tutela?	69
1.3. ¿Cuáles son las características de la acción de tutela?	70
1.4. ¿Quién puede acudir a la acción de tutela?	70
1.5. ¿Cómo se debe presentar la acción de tutela?	70
1.6. ¿Ante quién se presenta la acción de tutela?	71

1.7. ¿Cuál es el término que tiene el juez para resolver la solicitud de tutela?	71
<hr/>	
2. La acción de cumplimiento	71
2.1. ¿Qué es la acción de cumplimiento?	71
2.2. ¿Ante quién se presenta la acción de cumplimiento?	72
2.3. ¿Quién puede ejercerla?	72
2.4. ¿Contra quién se dirige?	72
2.5. ¿Cuál debe ser el contenido de la solicitud que se presenta al juez?	72
2.6. ¿Qué debe contener la decisión del juez?	73
2.7. ¿Qué mecanismos existen para la revisión de la sentencia?	73
<hr/>	
3. El hábeas corpus	73
3.1. ¿Qué es el hábeas corpus?	73
3.2. ¿Qué derechos tiene una persona privada de la libertad?	73
3.3. ¿Quién puede interponer el recurso de hábeas corpus?	74
3.4. ¿Ante quién se presenta el recurso de hábeas corpus y quién lo decide?	74
3.5. ¿Qué requisitos se exigen para presentar el recurso?	74
<hr/>	
4. El hábeas data	74
<hr/>	
5. Las acciones populares y de grupo	75
5.1. ¿Qué es la acción popular y la acción de grupo?	75
5.2. ¿Qué se entiende por derechos e intereses colectivos?	75
5.3. ¿Cuál es la diferencia entre una acción popular y una acción de grupo?	76
5.4. ¿Quiénes pueden ejercer las acciones populares?	76
5.5. ¿En qué tiempo pueden ejercitarse las acciones populares?	77

5.6. ¿Cuál debe ser el contenido de la demanda en las acciones populares?	77
5.7. ¿Quiénes conocen de las acciones populares?	77
5.8. ¿Cuándo puede el juez adoptar medidas cautelares para proteger los derechos e intereses colectivos?	78
5.9. ¿Quiénes pueden ejercer las acciones de grupo?	78
5.10. ¿En qué tiempo pueden ejercitarse las acciones de grupo?	78
5.11. ¿Quiénes conocen de las acciones de grupo?	78
6. El derecho de petición	79
6.1. ¿Qué es el derecho de petición?	79
6.2. ¿Qué debe contener una petición?	79
6.3. ¿Cuáles son las clases de petición?	79
6.4. ¿Cuál es el término que tiene la autoridad para resolver la petición?	80
6.5. ¿A qué sanción se hace acreedor el funcionario que no responde una petición?	80
Actividades de aprendizaje	80
Conclusión	85
Bibliografía	85
Glosario	86

➔ Guía de aprendizaje

Antes de iniciar con el estudio del tema queremos compartir con usted algunas claves que facilitarán su proceso de aprendizaje.

El Curso de Inducción a la Defensoría del Pueblo ha sido diseñado para hacer más idóneo y amable su ingreso a la Entidad; se trata de un proceso personal de aprendizaje en donde su propia responsabilidad e interés garantizarán en gran medida el éxito del proceso. Para ayudarlo a recorrer este camino la Entidad pone a su disposición una serie de actores y ayudas que lo acompañarán; no dude en recurrir a estos recursos en caso que durante el proceso surjan dudas o inconvenientes.

Actores:

El coordinador: es el funcionario de la Defensoría del Pueblo que estará encargado de servir como enlace entre usted y la información que brinda el Curso de Inducción. Será quien le entregue los materiales correspondientes y quien le proporcione un primer espacio de bienvenida. Aunque esta persona no es necesariamente un tutor, el coordinador es la persona a quien se puede recurrir en caso de tener dudas conceptuales y procedimentales acerca de la inducción. Si él o ella no las pueden solventar tendrán a su cargo ayudar a solucionarlas.

Los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo: son sus demás compañeros de trabajo. Alguna vez ellos estuvieron en su mismo proceso y tuvieron dudas; en el presente se trata de personas conocedoras de la Entidad, de sus procesos y de los temas de interés que en el día a día atraviesan la Defensoría. Acudir a ellos es una buena forma tanto de entrar en contacto con los que serán sus compañeros de trabajo como de encontrar opiniones ciertas y bien fundadas respecto de los temas que la inducción aborda.

 **Otros servidores públicos que se encuentren en proceso de inducción:** es factible que al momento de su ingreso otras personas a su vez hayan ingresado a la Entidad. Si es así, no pierda esta oportunidad para conformar grupos de estudio y discusión sobre los temas de la inducción. Recuerde que la socialización del conocimiento es una excelente manera de afianzarlo.

 **Tutores, conferencistas o instructores:** eventualmente, para algunos temas del Curso de Inducción, la Defensoría puede programar la realización de conferencias, talleres o sesiones presenciales con funcionarios de reconocida experiencia en la Entidad. Aproveche estas ocasiones para formular preguntas, aclarar dudas y plantear temas de interés con respecto del Curso. De seguro, los servidores públicos encargados de la actividad estarán gustosos de atender sus solicitudes.

Ayudas:

 **Multimedia institucional de la Defensoría del Pueblo:** en este CD encuentra una exposición de los temas centrales de la Defensoría, objetivos, misión, visión y Plan Estratégico de la Entidad que se tratarán con más detalle y profundidad en el Curso de Inducción. De igual forma, encuentra una serie de documentos anexos que abordan el tema de personal, los derechos humanos y la ética del servidor público.

 **Las cartillas del Curso de Inducción:** se trata de una serie de materiales impresos que desarrollan los contenidos mínimos que la Entidad considera que usted debe conocer para hacer frente a su trabajo como servidor público de la Defensoría. Dichos contenidos han sido planeados de forma concensuada y redactados por funcionarios de probada experiencia y conocimiento. Adicionalmente, se han

desarrollado de forma tal que lo acompañen en su proceso de aprendizaje dotándolos de una estructura pedagógica compuesta por los siguientes elementos o partes:



Guía de aprendizaje: se trata de los puntos clave que usted debe tener en cuenta para mejor aprovechar los contenidos que las cartillas le ofrecen.



Presentación: cumple la función de dar un acercamiento general al tema de cada cartilla; pretende centrar su atención frente a lo que usted va a estudiar en cada tema, expone claramente el alcance del contenido, su organización y relevancia en el contexto general de la inducción.



Mapa conceptual: es esta gráfica se encuentra plasmada la organización conceptual del contenido de la cartilla. Su función es servir como orientador de su estudio. De un solo golpe de vista usted podrá acceder a los conceptos más importantes del contenido, su jerarquía y sus relaciones de dependencia. Utilícelo para formarse una idea previa de lo que va a estudiar, para confrontar lo que usted sabe del tema con lo que la cartilla expone, para identificar los conceptos clave, y revíselo cuando finalice cada cartilla para ver de qué manera se modificó su concepción del tema antes y después de haberlo estudiado.



Unidades de aprendizaje: en ellas se expone el contenido; en cada una se tratan temas en sí mismos completos que se abordan por aparte para facilitar su comprensión. Cada unidad le proporciona además una serie de objetivos y actividades de aprendizaje; los primeros le ayudarán a clarifi-

car qué debe lograr usted al final de su estudio, las segundas le proponen la realización de determinadas actividades para verificar si ha logrado sus objetivos, puede tratarse de análisis de casos, responder a preguntas concretas o redactar escritos argumentativos, entre otros.



Bibliografía: ofrece un listado de documentos, relacionados con el tema, que le permitirá profundizar en los contenidos.

Algunas claves de estudio



Asigne parte de su tiempo diario a la lectura de sus materiales.



Realice las actividades de aprendizaje propuestas en las cartillas.



Realice lecturas de profundización, cada cartilla propone una serie de textos que lo ayudarán en este sentido.



Pregunte, indague. Ayúdese con sus compañeros de inducción, pida apoyo al coordinador, a sus compañeros de trabajo. Establezca relaciones dialógicas que le permitan confrontar sus conocimientos.



Póngase metas, solucione las dudas que surjan durante su estudio.

Por último, permítanos darle la bienvenida a la Defensoría del Pueblo. Es un gusto contar con personas como usted en nuestra labor de promoción y defensa de los derechos humanos en Colombia.

Introducción^{1*}

La cartilla *El Estado social de derecho y los derechos humanos* describe desde una perspectiva histórica, teórica y jurídica la evolución y el contenido del Estado social y democrático de derecho, sus características y sus instituciones. En esa misma forma desarrolla los instrumentos y mecanismos que en una sociedad democrática existen para la protección de los derechos humanos.

A partir de la lectura del texto es posible reconocer que un Estado de derecho sólido y auténticamente democrático resulta indispensable para asegurar el respeto por el valor de la dignidad humana y para garantizar la vigencia real de los derechos inherentes a la persona. También se puede determinar cuál es la misión que debe cumplir el Estado y las actividades que deben realizar las autoridades para ayudar al cumplimiento de esa misión. Igualmente, señala los alcances de las garantías indispensables para defender de manera efectiva tales derechos. A partir de estos conocimientos, el lector puede asumir una posición crítica frente a las situaciones de crisis que vive el país y sobre sus implicaciones sociales, económicas y culturales.

El texto comprende los siguientes temas: Concepción de Estado social y democrático de derecho, Estructura del poder

^{1*} Para este módulo del Curso de Inducción de la Defensoría del Pueblo se ha decidido reeditar la cartilla de uso institucional Estado social y democrático de derecho y derechos humanos, escrita y producida para la Entidad en el marco del Proyecto de la Red de Promotores de Derechos Humanos en el año 2002.

En esta segunda edición se conserva el texto original proyectado por sus autores con ajustes editoriales para precisar y actualizar algunos contenidos, ajustes que están a cargo de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo.

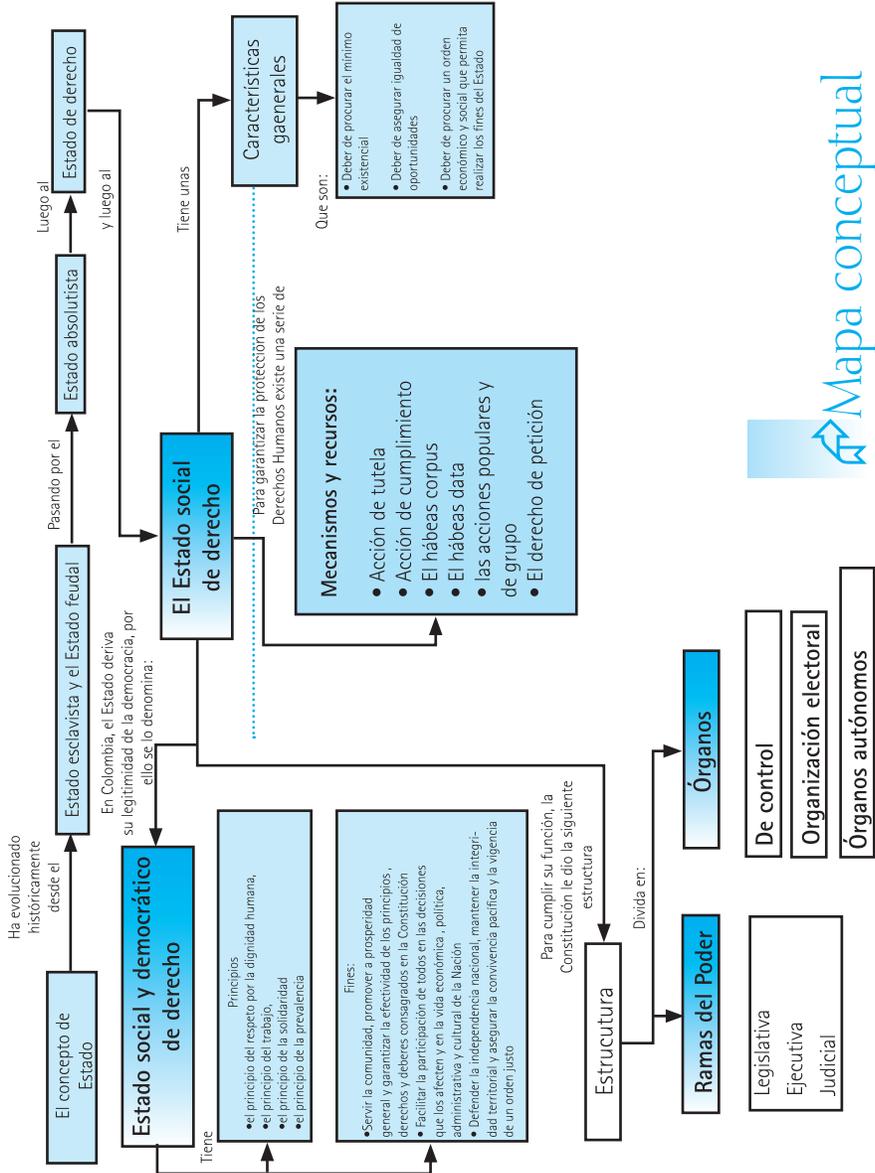
Para diferenciar el texto original de los ajustes realizados se incluyen estos últimos como notas a pie de página en color azul y cursiva. De igual forma, la estructura pedagógica se adecuó a la metodología del Curso de Inducción de la Entidad; con el mismo propósito se eliminó del texto el Manual de Casos; en su lugar, a cada Unidad se agregaron actividades específicas de aprendizaje.

público en Colombia, Autoridades encargadas de la defensa de los derechos humanos y Mecanismos y recursos para la protección de los derechos humanos en Colombia.

El módulo ha sido redactado de manera conjunta por profesores del área de derecho público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño. Para la elaboración del mismo se consultó una bibliografía básica. Se remite a una bibliografía general que puede utilizarse para profundizar los diferentes temas tratados. Hay una especial referencia a la Constitución Política²¹ con el fin de analizar el contenido de algunos de sus principios. Finalmente, se incluye un glosario básico de términos que suelen emplearse en la teoría del Estado. No todos tienen un tratamiento específico en este trabajo, pero sin duda contribuirían a su mejor comprensión.

La idea central que inspiró este módulo es que sirva como documento de trabajo para introducir al lector en las distintas materias que lo componen como paso inicial en la construcción de una cultura de los derechos humanos en el país.

21 Ver: Cartilla Constitución Política de Colombia y sus contenidos fundamentales. Curso de Inducción Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2007.



Mapa conceptual

1

Unidad 1.

El Estado
social
y democrático
de derecho



Introducción

El artículo 1 de la Constitución Política define a Colombia como un "Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

Al definir el Estado colombiano como un Estado social de derecho no se agregó un calificativo trivial³. El componente social de la fórmula proviene de toda una corriente jurídica y política que surgió en Europa a comienzos del siglo XX⁴ⁱⁱ.

Como paso previo al estudio del Estado social y democrático de derecho es necesario establecer cuál ha sido la evolución del Estado a través de la historia.

Al finalizar el estudio de esta unidad el estudiante debe estar en capacidad de:

Objetivos de aprendizaje

- ▶ Explicar cuáles son las particularidades y cuál es la importancia del Estado social y democrático de derecho frente a las demás formas de Estado.
- ▶ Enumerar y explicar las principales funciones del Estado social y democrático de derecho.
- ▶ Diferenciar entre Estado de derecho y Estado social de derecho.
- ▶ Establecer la relación que existe entre el Estado social y democrático de derecho y los derechos humanos.

³ "Lo primero que debe ser advertido es que el término 'social', ahora agregado a la clásica fórmula del Estado de derecho, no debe ser entendido como una simple muletilla retórica que proporciona un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del derecho y del Estado." Corte Constitucional, Sentencia T- 406 de 1992.

⁴ Esta corriente consideró que el Estado demoliberal de derecho no se antagonizaba con el Estado social.

1. ¿Qué es el Estado?

El Estado es una forma de organización política y jurídica de la sociedad⁵ⁱⁱⁱ. Para integrarlo concurren estos elementos:

- ▶ La población (elemento humano)
- ▶ El territorio (elemento físico)
- ▶ La soberanía (elemento de poder), y
- ▶ El reconocimiento internacional.

El Estado moderno es una institución política nacida del ejercicio de la voluntad popular y que se encuentra regulado por un régimen legal que se deriva de una Constitución Política. Está integrado por tres ramas del poder y tiene como función garantizar la plena vigencia de los derechos de las personas que lo integran^{6iv}.

Históricamente, la primera forma de Estado fue el Estado absolutista que surgió a finales del feudalismo^{7v}. El Estado de derecho nació entre los siglos XVII y XVIII como respuesta a los excesos del absolutismo y para

limitar el poder del gobernante. Los efectos nocivos que la industrialización produjo en la sociedad a finales del siglo XIX motivaron grandes críticas a las limitaciones del Estado. Comenzó, entonces, a tomar forma el Estado social de derecho. A su vez, durante el siglo XX se respondió a los abusos de los sistemas autoritarios creados en la década de los años 30 (*v. gr.* la Alemania de Hitler) con el Estado social y democrático de derecho.

2. ¿Qué era el Estado absolutista?

Fue un régimen político que se desarrolló en los grandes Estados europeos entre los siglos XVI y XVIII. Se caracterizaba por la concentración absoluta del ejercicio del poder en cabeza del monarca. De allí, el calificativo de absolutista que se dio a esa forma de Estado. El absolutismo contribuyó a superar el feudalismo dando unidad a los nacientes Estados⁸ y auspició el florecimiento artístico y cultural en el despotismo ilustrado. No obstante, el ejercicio arbitrario del poder daba lugar a un total desconocimiento de los derechos fundamentales de la persona. En lo económico produjo el enriquecimiento

⁵ⁱⁱⁱ Como complemento a esta definición, se precisa que el Estado es la organización jurídica y política del poder público de la sociedad, el cual se evidencia en el tercer elemento: la soberanía.

^{6iv} Al respecto observamos que el Estado moderno puede entenderse como poder político institucionalizado, es decir, estructurado en instituciones políticas y públicas.

^{7v} Como antecedente del Estado absolutista se encuentran el Estado Esclavista y el Estado Feudal. Dichas formas de Estado fueron determinadas respectivamente por las relaciones socioeconómicas y políticas de esclavitud y servidumbre que impuso el poder de ese entonces; en nuestro país están expresamente prohibidas por el artículo 17 de la Constitución Política, que estableció: "Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas".

⁸ "El Estado absoluto fue una reacción natural contra el feudalismo y su poder altamente disgregado. Con el correr de los siglos las tentativas de invasión fueron menguando, y el surgimiento de las ciudades y de las lenguas nacionales condujeron inevitablemente a la centralización del poder. El nacimiento del Estado-Nación fue la respuesta política a las nuevas realidades en Europa". GÓNGORA, Manuel Eduardo. Estado absoluto: gubemaculum sobre jurisdicción. En: La responsabilidad del Estado legislador en los eventos de sentencias moduladas. Bogotá, 2001. Tesis (Abogado). Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.

de la nobleza y el clero a través de políticas proteccionistas y mercantilistas.

3. ¿Qué es el Estado de derecho?

El Estado de derecho fue la forma que adoptó la organización política como reacción al modelo absolutista. Este nuevo modelo político^{9vi} se proponía realizar los valores de la ideología del individualismo liberal que había triunfado en las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa de los siglos XVII y XVIII. En otras palabras, el Estado de derecho (también llamado Estado liberal de derecho o Estado burgués de derecho) buscaba garantizar los que entonces se denominaban *derechos naturales* de los individuos: la vida, la libertad, la igualdad formal y la propiedad.

Para lograr esa garantía era necesario acabar el absolutismo y crear una organización donde el ejercicio del poder tuviera límites. Estos límites fueron fijados por normas jurídicas que, simultáneamente, buscaban proteger aquellos derechos. El Estado de derecho concretó, entonces, la antítesis del Estado absolutista, pues impuso límites de acción al gobernante a través de la ley, esto es, de las normas producidas por los representantes de la voluntad popular. Posteriormente, con el surgimiento del "Estado constitucional"

se entendió que, incluso, el legislador estaba jurídicamente limitado por una ley superior: la Constitución.

El resurgir del derecho natural, las doctrinas contractualistas, los nacionalismos, la reforma protestante y las revoluciones del siglo XVIII fueron factores que originaron los movimientos constitucionalistas. Estos movimientos trataban de constituir gobiernos limitados y orientados al cumplimiento de unos específicos mandatos relacionados con la defensa de los que, desde entonces, se han denominado *derechos humanos y libertades públicas*. Postulado central del constitucionalismo es que debía existir una norma superior a las demás que le impusiera al gobernante obligaciones indeclinables y límites infranqueables. Así, los Estados absolutistas se convirtieron en Estados de derecho, bajo la forma de monarquía constitucional o de república.

Los principios fundantes de esta nueva forma de Estado son los siguientes:

a. Principio de legalidad

El Estado de derecho se caracteriza por el imperio de la ley, entendida como la expresión de la voluntad general. El monarca, o el gobernante de turno, debe someterse a la ley como cualquier otro ciudadano y responde ante el pueblo por el ejercicio que haga del poder.

^{9vi} Que originó el Estado demoliberal.

El principio del imperio de la ley permitió despersonalizar el poder. En efecto, al imponerse la tesis de la soberanía popular, esto es, que el poder es inmanente, anónimo y perteneciente a todos, el gobernante debió aceptar que su poder derivaba de la voluntad del pueblo y que debía gobernar atendiendo los mandatos del legislador, esto es, del representante del pueblo. De ello se dedujo que el poder del gobernante era limitado y que su ejercicio acarrearía responsabilidad ante el pueblo. En la práctica, esta teoría invirtió todo el sistema político: el poder no viene de arriba sino de su base, no tiene fundamentación religiosa, sino secular. En una palabra, el rey ya no es soberano: la soberanía cambió de titular.

Como desarrollo del principio de legalidad se impone el principio de que la actuación de toda autoridad pública debe someterse a norma previa y expresa que la autorice. De no ajustarse a la ley, el control judicial sobre tal acto debe ser inevitable.

Esa regulación del ejercicio del poder se sustenta en la concepción de la ley como emanación de la voluntad del pueblo. El poder queda sujeto a controles con el propósito de evitar las arbitrariedades y en caso de que éstas lleguen a darse castigar a los responsables y reparar a los afectados.

b. División de poderes

En el absolutismo el gobernante tenía un poder absoluto, pues formulaba el derecho, lo aplicaba y decidía toda controversia. Era legislador, ejecutor de la ley y juez. Por poseer un poder absoluto, no estaba sujeto a la ley que creaba. Con las revoluciones y el movimiento constitucionalista se llegó a la conclusión de que el gobernante no debía concentrar todos los poderes y que, en consecuencia, las funciones legislativa y judicial debían ser asumidas por otros órganos y autoridades para garantizar el respeto por los derechos del hombre y las libertades públicas.

La doctrina de la división y separación de poderes que Montesquieu construyó a partir de su estudio sobre el régimen británico al mediar el siglo XVII, parte de la idea básica de que el hombre está inclinado a abusar del poder que ejerce¹⁰. Por lo tanto, la única manera de evitar la arbitrariedad es que exista una pluralidad de poderes y que cada uno tenga competencias propias y separadas, de modo que se hagan interdependientes y

¹⁰ La teoría de Montesquieu dio origen a todos los estados modernos. En particular, la teoría de la separación de los poderes nutrió todo el debate constitucional durante la formación de los Estados Unidos de América. Al respecto es ilustrativo el siguiente pasaje de El Federalista: "No puede negarse que el poder tiende a extenderse y que se le debe refrenar eficazmente para que no pase de los límites que se le asignen. Por tanto, después de diferenciar en teoría las distintas clases de poderes, según que sean de naturaleza legislativa, ejecutiva o judicial, la próxima tarea y la más difícil consiste en establecer medidas prácticas para que cada uno pueda defenderse contra las extralimitaciones de los otros". HAMILTON, Alexander, et al. El Federalista. Serie Clásicos de la Democracia. Página de Internet dirección URL: <http://www.librolibre.org.ni/PaginasLibros/90151.html>

solamente puedan obrar contando con los otros. Es la mecánica de los frenos y contrapesos que, al dividir el ejercicio del poder, lo desconcentran en provecho de la libertad y los derechos individuales¹¹.

La idea anterior puede reafirmarse citando el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, redactado precisamente en la Francia revolucionaria de 1789: "La sociedad en donde no estén garantizados los derechos ni esté establecida la separación de los poderes, carece de Constitución".

El Estado adquiere un carácter instrumental: se reduce a un medio cuyo objetivo y justificación es el reconocimiento y la garantía de los derechos del individuo. En conclusión, el Estado de derecho es una forma de organización política en la cual el poder es recibido del pueblo y ejercido mediante competencias separadas, definidas y limitadas por las prescripciones de la ley, esto es, por las normas que promulgan los representantes del pueblo.

Adicionalmente, el ejercicio del poder público solamente se justifica si está encaminado a la defensa y protección de los derechos de la persona.



c. Realización efectiva y garantía jurídico-formal de los derechos y libertades fundamentales

¹¹ "De estos hechos, que son los que guiaron a Montesquieu, es posible inferir con claridad que al decir: 'No puede haber libertad donde los poderes legislativo y ejecutivo se hallan unidos en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados', o 'si el poder de juzgar no está separado de los poderes legislativo y ejecutivo', no quería decir que estos departamentos no deberían tener una intervención parcial en los actos del otro o cierto dominio sobre ellos. Su idea... no puede tener más alcance que éste: que donde todo el poder de un departamento es ejercido por quienes poseen todo el poder de otro departamento, los principios fundamentales de una constitución libre se hallan subvertidos. Para que exista un 'gobierno libre' conviene más bien que estos departamentos se hallen tan íntimamente relacionados y articulados que cada uno tenga injerencia constitucional en los otros". Ibid.

Tales derechos, en un primer momento, se limitaban a la vida, la integridad, la libertad, la igualdad y la propiedad. Justamente, la necesidad de ampliar el catálogo de derechos que el Estado debe reconocer y proteger dio lugar al Estado social de derecho.

4. ¿Cuándo surgió el Estado social de derecho?

La teoría del Estado social de derecho fue formulada por Hermann Heller a comienzos del siglo XX en su obra *Estado de derecho o dictadura*. Heller sostiene la tesis de que la

transformación del Estado de derecho en Estado social de derecho era la única forma de evitar la caída en un régimen dictatorial¹². El concepto ya había sido expuesto por Lorenz von Stein en 1848, en el contexto del debate que surgió por la incapacidad del Estado para dar respuesta a la problemática social.

La consagración constitucional del *Estado social de derecho* se produjo en 1949 cuando se proclamó la Ley Fundamental de Bonn (Constitución Alemana), cuyo artículo 20 prescribe: "La República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social". Esta disposición se complementaba con la del artículo 28.1, que estatuye: "El orden constitucional de los Estados regionales deberá responder a los principios del Estado de derecho republicano, democrático y social, en el sentido de la presente Ley Fundamental". La Constitución Española de 1978

también adoptó la cláusula del Estado social al prescribir en el artículo 1º: "España se constituye en un Estado social y democrático de derecho".

La cuestión social se introdujo en los textos constitucionales de Latinoamérica a partir de la Constitución Mexicana de 1917 (Querétaro). Aunque la Constitución Colombiana incorporó esa cuestión en 1936, la cláusula del Estado social sólo se incorporaría en el texto de 1991.

5. ¿Por qué se creó el Estado social de derecho?

El Estado de derecho otorgó primacía al territorio y al poder. También consagró la protección de algunos derechos que, en la práctica, solo pertenecían a un pequeño grupo de personas. Era el caso del derecho a la propiedad, a la igualdad o a la vida. Esta opción constitucional generó una serie de iniquidades sociales y económicas dentro de los Estados. Tal situación tuvo que cambiar debido a la crisis social y económica que comenzó a manifestarse a mediados del siglo XIX, cuya máxima expresión fue el colapso del modelo constitucional en la mayoría de los Estados europeos durante las primeras décadas del siglo XX. Después de la Segunda Guerra Mundial comenzó a restablecerse la normalidad constitucional en Europa y

¹² "La formulación de la idea del Estado social, más concretamente de la idea del Estado social de derecho, se le debe a Hermann Heller, quien a su militancia socialdemócrata unía la de ser uno de los más destacados tratadistas de teoría política del Estado entre los años veinte y treinta. Heller se enfrenta con el problema concreto de la crisis de la democracia y del Estado de derecho, el que, en su criterio, es preciso salvar no sólo de la dictadura fascista sino también de la degeneración a que le ha conducido el positivismo jurídico y los intereses de los sectores dominantes. Estos lo habían convertido en una idea sin contenido o incapaz de enfrentar la irracionalidad del sistema capitalista generadora de un nuevo feudalismo económico encubierto por el Estado formal de derecho y la irracionalidad fascista. La solución no está en renunciar al Estado de derecho sino en darle un contenido económico y social, realizar dentro de su marco un nuevo orden laboral y de distribución: sólo el Estado social de derecho puede ser una alternativa válida frente a la anarquía económica y frente a la dictadura fascista y, por tanto, sólo él puede ser la vía política para salvar los valores de la civilización". García Pelayo, Manuel. Las transformaciones del Estado contemporáneo. Madrid, Alianza, 1982, págs. 16-17.

los gobiernos tuvieron que concentrarse en actividades dirigidas a la protección real y efectiva de los derechos básicos de toda la población. Alemania, superando las consecuencias del nazismo, dio el primer paso y elaboró una nueva Constitución que hizo del ser humano su eje central.

Las Constituciones comenzaron a incluir amplios catálogos de derechos fundamentales para proteger efectivamente la dignidad humana. Con igual fin reconocieron una serie de mecanismos judiciales o crearon nuevas instituciones públicas (v. gr. las Cortes Constitucionales y las Defensorías del Pueblo). El compromiso de mantener el sistema democrático se elevó al nivel constitucional para asegurar la libertad y la igualdad y evitar que regímenes autoritarios asumieran de nuevo el poder. Estas fueron algunas de las consecuencias que derivaron de la formación del Estado social de derecho¹³.

¹³ "La fórmula política del Estado Social de Derecho surge en la posguerra europea como una forma de organización estatal que pretende corregir las limitaciones de la concepción clásica del Estado de derecho, expresión política de una sociedad compuesta por individuos concebidos abstractamente como libres e iguales. (...) [L]a recesión económica de la primera posguerra y la expansión de las ideas socialistas, acompañadas de reacciones de corte igualitario dentro de las doctrinas liberales y conservadoras, así como la creciente industrialización y tecnificación de las sociedades, vinieron a dejar en claro hasta qué punto el ser humano no es realmente libre e igual debido a limitaciones naturales y sociales, dentro de las cuales sobresalen las económicas. Es por ello que se acepta que, en muchos casos, la libertad y la igualdad requieren para su realización medidas, acciones, prestaciones, servicios, que la persona, por sí misma, no puede asegurar. El Estado de derecho evolucionó así, de un Estado liberal democrático a uno social, también democrático, animado por el propósito de que los presupuestos materiales de la libertad y la igualdad para todos estén efectivamente asegurados". CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1064 de 2001.

Al agregar la cláusula *social* a la fórmula de Estado de derecho, la organización política se convirtió en garante de la realización material de los principios de dignidad humana e igualdad de oportunidades. Así el Estado debe procurar el establecimiento de un orden económico y social que asegure estándares mínimos de vida digna: salud, educación, vivienda, alimentación, salario, etc. En esta forma de Estado no desaparecen las características esenciales del Estado de derecho. La separación de poderes, el principio de legalidad y la responsabilidad de la administración son características que conserva el Estado social pero complementadas con nuevos elementos:

- a. Deber de procurar el mínimo existencial. El Estado tiene la obligación de ofrecer a las personas todas aquellas prestaciones y servicios necesarios para asegurar las condiciones fundamentales de la existencia humana en condiciones dignas.
- b. Deber de asegurar igualdad de oportunidades. El fin que persigue el Estado social de derecho es brindar condiciones reales de igualdad, en especial para los sectores más vulnerables de la población.
- c. Deber de procurar un orden económico y social que permita realizar los fines del Estado.

6. ¿Qué funciones debe cumplir el Estado social y democrático de derecho?

Entre las funciones que debe cumplir el Estado social y democrático de derecho se encuentran:

- a. Realizar las acciones positivas necesarias para asegurar la igualdad real de las personas. El Estado ya no es un simple garante de la libertad e igualdad formal de la persona. Ahora, la Constitución vincula jurídicamente a las autoridades a principios que buscan asegurar la efectividad de los derechos de todos.
- b. Proveer un mínimo vital.
- c. Promover la participación de los individuos en la vida política, económica y cultural.
- d. Adoptar medidas en favor de personas y grupos marginados o discriminados.
- e. Otorgar especial protección a las personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta por su condición económica, física o mental, como la mujer embarazada, la mujer cabeza de familia, los niños, las personas de la tercera edad, los discapacitados, los pensionados y los enfermos.
- f. Mejorar la calidad de vida de las

personas de menores ingresos y apoyar a los desempleados.

- g. Intervenir en la economía con el propósito de corregir situaciones de grave desigualdad e iniquidad social.
- h. Priorizar el gasto social sobre cualquiera otra asignación, para atender las necesidades de educación, salud, saneamiento ambiental, etc. Los sujetos de especial protección por circunstancias de debilidad manifiesta tienen prioridad¹⁴ en la repartición de esos recursos.

7. ¿Cuál es la diferencia entre Estado de derecho y Estado social de derecho?

Según Heller, la diferencia entre Estado de derecho y Estado social de derecho radica en la concepción distinta que sobre la igualdad tiene cada uno de ellos.

En el Estado de derecho se atiende sólo el aspecto formal del principio de igualdad. Lo importante es que todas las personas

¹⁴ "El artículo 1 de la Carta define al Estado colombiano como un Estado social de derecho, de lo cual se desprende el deber de especial protección a los grupos más débiles y vulnerables de la población (C.P., artículo 13), así como la consagración de un importante catálogo de derechos económicos, sociales y culturales (C.P., artículos 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 65, 66, 67, 70 y 71). Adicionalmente, la Carta le confiere una incuestionable prioridad al gasto social (C.P., artículo 350) y les adjudica tareas sociales a las autoridades públicas (C.P., artículo 366) entre otras." CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1083 de 2000.

tengan formalmente los mismos derechos con independencia de que puedan disfrutarlos de manera efectiva y ejercerlos por igual. En el Estado social de derecho, por el contrario, es decisiva la igualdad en sentido material: el Estado tiene la obligación de corregir las desigualdades garantizando que los sectores más vulnerables de la población tengan efectivamente la protección judicial necesaria para situarlos en condiciones equivalentes a las de quienes están socialmente más favorecidos^{15vii}.

La Corte Constitucional ha sostenido al respecto que:

[A] diferencia del Estado de derecho que atiende exclusivamente a un concepto formal de igualdad y libertad, en el Estado social de derecho la igualdad material es determinante como principio fundamental que guía las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la

^{15vii} La diferencia entre libertad individual e igualdad formal ante la ley del Estado demoliberal y la de libertad social e igualdad material del Estado social de derecho, se reproduce en los tiempos contemporáneos entre el Estado neoliberal que "privatiza lo público" y desmonta o coexiste en tensión con el Estado social.

Ver: ECHEVERRI URUBURU, Álvaro. *Teoría constitucional y ciencia política*. Bogotá, Librería El Profesional, Sexta Edición, 2002, págs. 144-151. Igualmente, SÁNCHEZ, Ricardo. *Política y constitución*. Ediciones Fundación Universidad Central, Santa Fe de Bogotá, 1998, págs. 147-157.

participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado social de derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional¹⁶.

8. El Estado social y democrático de derecho en Colombia

Colombia es, según el artículo 1 de la Constitución, un Estado social de derecho que deriva su legitimidad de la democracia. Esto significa que:

- Colombia está regida por normas jurídicas y que toda la actividad estatal se realiza en el marco de la Constitución y las leyes.
- La acción del Estado debe dirigirse a garantizar a los asociados condiciones dignas de vida, contrarrestando las desigualdades sociales existentes y

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1064 de 2001.

ofreciendo a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales.

- ☑ El pueblo ejerce la titularidad del poder público eligiendo a sus representantes mediante elecciones, controlando la labor que ellos realizan e interviniendo directamente en la toma de decisiones siempre que no se desconozcan los derechos de las minorías ni los derechos fundamentales de los individuos¹⁷.

Los fundamentos del Estado social y democrático de derecho en Colombia son, entre otros, los siguientes: el principio del respeto por la dignidad humana, el principio del trabajo, el principio de la solidaridad y el principio de la prevalencia del interés general. Estos cuatro principios constitucionales son normas jurídicas obligatorias para los gobernantes y gobernados. Son, de igual manera, criterios inspiradores para la producción e interpretación de las demás normas que integran el ordenamiento jurídico¹⁸.

¹⁷ Ver: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-747 de 1998.

¹⁸ Al respecto, ha sostenido la Corte Constitucional: "Los principios constitucionales, a diferencia de los valores que establecen fines, consagran prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata, tanto para el legislador como por el juez constitucional. Son principios constitucionales, entre otros, los consagrados en los artículos primero y tercero: el Estado social de derecho, la forma de organización política y territorial, la democracia participativa y pluralista, el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad, la prevalencia del interés general (art. 1°), la soberanía popular y la supremacía de la Constitución (art. 2°). (...)

Por su relevancia, es necesario precisar su alcance.

8.1. El principio del respeto por la dignidad humana

La Constitución adopta el principio de la dignidad humana como un valor supremo de la persona que se materializa en supuestos socioeconómicos. La Corte Constitucional lo define y explica en estos términos:

El principio fundamental de la dignidad humana no sólo es una declaración ética sino una norma jurídica de carácter vinculante para todas las autoridades (C.P., art. 1). Su consagración como valor fundante y constitutivo del orden jurídico obedeció a la necesidad histórica de reaccionar contra la violencia, la arbitrariedad y la injusticia, en búsqueda de un nuevo consenso que comprometiera a todos los sectores sociales en la defensa y respeto de los derechos fundamentales.

El hombre es un fin en sí mismo. Su dignidad depende de la posibilidad de autodeterminarse (C.P., art. 16). Las autoridades están precisamente instituidas para proteger a toda persona en su vida, entendida en un sentido am-

[S]u valor normativo debe ser entendido de tal manera que signifique una definición en el presente, una base axiológico-jurídica sin la cual cambiaría la naturaleza misma de la Constitución y por lo tanto toda la parte organizativa perdería su significado y su razón de ser". CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-406 de 1992.

plio como "vida plena". La integridad física, psíquica y espiritual, la salud, el mínimo de condiciones materiales necesarias para la existencia digna, son elementos constitutivos de una vida íntegra y presupuesto necesario para la autorrealización individual y social¹⁹.

La Corte Constitucional nos enseña que la dignidad humana es un principio fundamental del Estado social y democrático de derecho. Las situaciones lesivas de la dignidad de la persona (atentados contra la vida, tratos crueles, inhumanos y degradantes, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, masacres colectivas, desplazamientos forzados, situaciones opresivas como la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos) y la carencia de condiciones materiales mínimas para una vida digna, repugnan al orden constitucional porque comprometen de manera grave el valor esencial e íntimo del ser humano.

8.2. El principio del trabajo

El artículo 25 de la Carta Fundamental señala que toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. Ello significa que la persona tiene derecho no solo a trabajar sino también a laborar en condiciones respetuosas de la dignidad del trabajador. De allí se deriva la irrenunciabilidad de los derechos laborales.

El trabajo es definido entonces como un

derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Sobre el tema, la Corte Constitucional afirma:

El constituyente le otorgó al trabajo el carácter de principio informador del Estado social de derecho, al considerarlo como uno de sus fundamentos, al lado de la dignidad humana, la solidaridad de las personas que integran la sociedad y la prevalencia del interés general (artículo 1 de la Constitución).

La persona es el sujeto de la Constitución y, como condición de la dignidad humana, la Carta es portadora de derechos y deberes (Título II). El trabajo es justamente uno de ellos (artículo 25), con un carácter de derecho-deber y, como todo el tríptico económico de la Carta –propiedad (art. 58), trabajo (art. 25), empresa (art. 333)–, cumple una función social²⁰.

El derecho al trabajo tiene carácter fundamental y por lo tanto es susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela cuando no proceda otro mecanismo o cuando se busque evitar un perjuicio irremediable. Pero se debe advertir que, de conformidad con lo previsto en el artículo 85 de la Constitución, no es un derecho de aplicación inmediata. En

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-499 de 1992.

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-221 de 1992.

consecuencia, es un derecho cuyo reconocimiento y observancia requiere desarrollo legislativo.

8.3. El principio de la solidaridad

La solidaridad, moderna expresión del principio de fraternidad de la Revolución Francesa de 1789, es la ayuda mutua que se deben las personas por ser miembros de la familia humana, compartir la misma dignidad y habitar un solo planeta común. La Constitución de 1991 invoca el principio de solidaridad a lo largo de todo su texto. El Preámbulo proclama que la Constitución se decreta para asegurar la convivencia de los integrantes de la nación dentro de un ordenamiento jurídico que garantice un orden social justo. El artículo 1 lo consagra como uno de los fundamentos de la organización política, social y económica. El artículo 48 prescribe que la seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. El artículo 95 prescribe que las personas tienen el deber de "obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas".

8.4. El principio de la prevalencia del interés general

Está consagrado en el artículo 1. Tal principio encuentra aplicación particular en el artículo

58 que, en relación con la propiedad privada, prescribe: "Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social".

Solamente el interés particular que no sea esencial al individuo debe ceder ante el interés general, porque así se logra satisfacer la mayor cantidad de intereses de las personas. Pero la Corte Constitucional ha sostenido que esta prevalencia no puede darse cuando con ello se viole el núcleo esencial del derecho fundamental de una persona:

El artículo 1° de la C.P. establece que Colombia es un [E]stado social de derecho, que se funda entre otros principios en los de solidaridad y prevalencia del interés general, en este contexto el Estado tiene la responsabilidad de propiciar y defender el interés general sobre el interés particular, sin que ello sirva, obviamente, para arrogarse la facultad de desconocer o vulnerar derechos fundamentales de las personas²¹.

La regla de que el interés general prevalece sobre el interés particular tiene, entonces, claros límites. No es una norma a la cual se pueda dar una aplicación mecánica. En una sociedad democrática esa regla no puede

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-545 de 1995.

invocarse para menoscabar arbitrariamente los derechos y libertades fundamentales de la persona. Cuando se trata del ámbito de autonomía y de inmunidad de la persona, esto es, de derechos fundamentales inherentes a la condición de persona, no es legítimo recurrir al argumento de que es necesario proteger un supuesto interés general para imponerle límites a ese ámbito.

Las autoridades y la sociedad tienen un deber insoportable cuando la persona ejerce sus derechos dentro de los justos límites. Este deber es respetar y proteger las decisiones y actuaciones de la persona aunque ella adopte comportamientos o tenga estilos de vida distintos que se apartan de aquello que la mayoría califica como "correcto". Por ello, la doctrina afirma que la prevalencia del interés general sobre el particular es un principio que únicamente se puede aplicar cuando se trata de limitar el ejercicio del derecho a la propiedad privada o el ejercicio de los derechos asociados a las libertades económicas. No hay verdadero interés general allí donde no se respete la dignidad de la persona y los derechos que de ella derivan.

9. Fines del Estado social y democrático de derecho

El propósito esencial del Estado social y democrático de derecho es la búsqueda de

la convivencia a partir del respeto y garantía de los derechos humanos. En el artículo 2 de la Constitución se indica que son fines del Estado social y democrático de derecho: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo²².

a. Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución

La autoridad existe para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que el Estado tiene con la sociedad. Al respecto, la Corte ha sostenido que "La razón de ser de los poderes constituidos es el servicio a la comunidad, la satisfacción de sus necesidades y la protección de los derechos individuales de sus miembros"²³.

La Constitución contempló a lo largo de su articulado diversos mecanismos para garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en ella. El artículo 188

²² Sobre los fines del Estado social de derecho pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-124 de 1993, C-106 de 1995 y C-585 de 1995.

²³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-380 de 1994.

prescribe que es obligación del Presidente de la República garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos. El ordinal 4° del artículo 278 atribuye al Procurador General de la Nación las facultades de exhortar al Congreso con el fin de que expida las leyes necesarias para asegurar la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos y la de exigir su cumplimiento a las autoridades competentes. Adicionalmente, el artículo 277, ordinal 2°, le asigna la función de proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad. A la Corte Constitucional le atribuye la función de velar por la protección de los derechos fundamentales de las personas cuando quiera que resulten amenazados por la acción y omisión de cualquier autoridad pública (artículos 86 y 241, numeral 9).

El artículo 282 crea la figura del Defensor del Pueblo que vela por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos. El ordinal 4° del artículo 95 indica que es deber de las personas el defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica.

El artículo 41 ordena que todas las instituciones educativas impartan la enseñanza de la Constitución. El artículo 67 señala que la educación debe formar en el respeto de los derechos humanos. El capítulo 4 del Título II establece los mecanismos de protección y aplicación de los derechos. Por último, el

ordinal 2° del artículo 214 prohíbe suspender los derechos y las libertades fundamentales en los estados de excepción.

b. Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación

La Constitución de 1991 significó el paso de la *democracia representativa* a la *democracia participativa*. La primera se basa en la delegación del poder a través del voto entendido como función constitucional. La segunda, en cambio, consagra mecanismos de participación, diferentes del voto, que permiten la toma directa de decisiones en diversos ámbitos de la vida social. La Carta creó mecanismos para asegurar el tránsito hacia la democracia participativa, asegurar su vigencia y ampliar los campos de intervención de los ciudadanos en las decisiones políticas, sociales y económicas. Los artículos 103 y siguientes reconocen, entre otros, los siguientes mecanismos de participación democrática: elegir y ser elegido, constituir partidos y movimientos políticos, revocar el mandato de los elegidos, tener iniciativa en las corporaciones públicas, interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley y participar en los cabildos abiertos, consultas populares, plebiscitos y referendos.

El derecho a la participación también se encuentra reconocido en otros artículos de la Constitución:

- ☑ El Preámbulo invoca la democracia participativa como uno de sus principios.
- ☑ El artículo 1 define a Colombia como un Estado social de derecho organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista.
- ☑ El artículo 3 establece que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de la cual emana el poder público.
- ☑ El artículo 40, ordinales 2º, 4º y 5º, prescribe que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, el ejercicio y control del poder político, para lo cual puede tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. También prescribe que pueden revocar el mandato de los elegidos, en los casos y la forma que establece la Constitución y la ley, así como tener iniciativa en las corporaciones públicas.

c. Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo

El objetivo, respecto al mantenimiento de la integridad territorial, es garantizar la conservación y defensa espacial del Estado colombiano. El logro de este fin, que está a cargo de las fuerzas militares (artículo 217) bajo la dirección del Presidente de la República (artículo 189), genera para los ciudadanos colombianos la obligación de tomar las armas por razones de necesidad pública (artículos 216 y 95, numeral 3).

En cuanto a la convivencia pacífica, la Constitución indica en su artículo 22 que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. El ordinal 4º del artículo 95 proclama, asimismo, que defender y respetar los derechos humanos constituye el fundamento de la convivencia.

Finalmente, la vigencia de un orden justo se logra con la transformación del Estado formal de derecho en un Estado material de derecho que busque un orden justo en los aspectos político, económico y social, donde el derecho sólo se entienda válido y eficaz cuando se reconozcan y garanticen los derechos humanos.

10. ¿Qué relación existe entre el Estado social y democrático de derecho y los derechos humanos?

En la historia y evolución de las organizaciones políticas no ha existido un mejor garante de los derechos humanos que el Estado social y democrático de derecho. Los principios en que se funda, los fines y valores que lo inspiran, los mecanismos de protección que contempla y la organización de sus instituciones hacen de aquella forma estatal la más idónea para proteger los bienes jurídicos fundamentales de la persona.

El Estado absolutista no reconocía los derechos humanos. El poder concentrado en cabeza de un gobernante y la imposibilidad de juzgar o controlar sus actuaciones se traducían en violaciones reiteradas a los derechos fundamentales. En el Estado de derecho, erigido sobre los valores de la libertad, la igualdad y la seguridad, se reconocieron los derechos y libertades fundamentales del individuo. No obstante, el Estado de derecho no contempló mecanismos ni instituciones que permitieran garantizar adecuada y suficientemente los derechos sociales, económicos y culturales de las personas, pues su sustento filosófico individualista descuidaba las condiciones sociales reales en que debían hacerse efectivos los derechos. El Estado social y democrático de derecho representa la respuesta política y jurídica a las imperfecciones del Estado de derecho, particularmente en materia de eficacia y vigencia de los derechos humanos. En palabras de la Corte Constitucional, "la vigencia de los derechos constitucionales fundamentales es el cimiento mismo del Estado social de derecho"²⁴.

Son diversas las conexiones existentes entre los derechos humanos y el Estado social y democrático de derecho. Para empezar, todo derecho fundamental está apoyado en las bases del Estado social de derecho²⁵. En segundo lugar, el énfasis que el Estado social y democrático de derecho otorga a su relación

con la sociedad ha llevado en la práctica a aumentar su presencia en la vida social y económica²⁶, para corregir las iniquidades y desarrollar progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales. Lo anterior significa que el Estado goza de legitimidad para regular las relaciones sociales con el fin de lograr que todas las personas puedan tener condiciones de vida dignas.

Adicionalmente, en ese modelo político existen fuertes garantías —como la acción de tutela, la acción de cumplimiento o la acción popular— para asegurar que el Estado y los particulares respeten los derechos humanos. En el Estado social y democrático de derecho igualmente existen mecanismos efectivos para que las personas puedan participar en la conformación, control y ejercicio del poder no sólo político sino también económico y social. El Estado social y democrático de derecho tiene una responsabilidad mucho más ligada a la obtención de resultados favorables a la satisfacción del mínimo existencial de las personas que al encasillamiento formal de sus actuaciones a los moldes normativos. Ello redundo en una mayor efectividad de los derechos humanos²⁷.

Al terminar esta unidad se pueden deducir las inmensas implicaciones que en materia de derechos humanos y estructura del Estado ha tenido la inclusión de la cláusula del

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-310 de 1995.

²⁵ Ver Sentencia T-406 de 1992 de la Corte Constitucional.

²⁶ Ver Sentencia C-566 de 1995 de la Corte Constitucional.

²⁷ Ver Sentencia T-309 de 1995 de la Corte Constitucional.

Estado social y de derecho en nuestra Constitución. El calificativo de social y de derecho responde a la fase actual de la evolución del Estado después de cuatro siglos de historia y no a un mero capricho del constituyente.



Actividades de aprendizaje

A continuación encuentra una serie de actividades que le permitirán afianzar algunos de los conceptos que ha estudiado en esta unidad. La mayoría de ellas puede realizarlas por sí mismo, pero recuerde que siempre es conveniente socializar y confrontar lo aprendido, por esta razón le recomendamos que discuta con sus compañeros del Curso de Inducción las respuestas a las que llegue, o bien, que elabore un pequeño escrito donde sustente sus posiciones; en la medida en que investigue y profundice sobre el tema, modifíquelo y complételo hasta que dé cuenta de su posición frente al tema de estudio.



Actividad 1

A manera de resumen y recapitulación de la Unidad que acaba de estudiar le proponemos que elabore la siguiente tabla. Complete los campos en blanco tomando como base lo que recuerda de su lectura, confróntelos luego con el texto y complémtelos.

	CARACTERÍSTICAS	FUNCIONES	DIFERENCIAS
Estado de derecho			
Estado social de derecho			



Actividad 2

La consagración de la figura del Defensor del Pueblo no es una idea nueva en Colombia, sin embargo, este empeño finalmente se vio concretado en la Constitución Política de 1991. En el CD de la multimedia institucional de la Defensoría del Pueblo se encuentra un breve resumen de los diversos intentos que a lo largo de los años fueron emprendidos para la creación de esta figura. De la misma manera, en la Cartilla *Constitución Política de 1991 y sus contenidos fundamentales* que hace parte de este Curso de Inducción, se menciona el concepto de *momento constitucional* en relación con la situación política y social de nuestro país previo al proceso constitucional de 1991.

Tomando lo anterior como referente, exponga en un pequeño documento sus ideas frente a la siguiente pregunta: ¿Qué relación o relaciones encuentra entre el momento constitucional de 1991, la promulgación constitucional de Colombia como un Estado social y democrático de derecho y los derechos humanos?

2

Estado Social
y Democrático de Derecho
Unidad 2.

Mapa de
entidades
y competencias
del Estado
colombiano



Introducción

Hemos concluido que el Estado social y democrático de derecho es la forma de Estado que mejor garantiza los derechos y libertades humanas. Para hacer efectiva esa garantía, la Constitución no sólo enuncia los derechos y libertades de la persona, sino que organiza el poder y crea instituciones que velan por la efectiva realización de aquellos. En consecuencia, para los propósitos de este escrito es relevante describir cómo se organiza el poder en el Estado social y democrático de derecho, antes de estudiar las instituciones, autoridades y mecanismos constituidos para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos.

Objetivos de aprendizaje

Una vez finalice el estudio de esta unidad usted podrá:

-  Sintetizar en una gráfica o cuadro sinóptico la estructura del Estado colombiano.
-  Describir las funciones que están asignadas a cada una de las ramas que integran el Estado colombiano.

El artículo 113 de la Constitución estatuye:

Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

De aquel artículo se desprenden dos reglas: la separación de ramas del poder público y la colaboración armónica entre ellas. En relación con la separación de las ramas del poder público caben algunas explicaciones. Cada una de las ramas tiene funciones y realiza actos que le son propios y característicos. El legislativo hace la ley, el ejecutivo la aplica y el judicial administra justicia. Esto hace que el legislativo no pueda proferir sentencias, que son del ámbito propio del poder judicial (excepto en el caso de los juicios políticos seguidos contra el Jefe de Estado, los Magistrados de las altas cortes o los altos funcionarios del Estado). El gobierno tampoco puede reformar las sentencias adoptadas por el juez, ni el Congreso puede tomar la iniciativa legal en asuntos reservados al ejecutivo, como tampoco pueden legislar los jueces.

Respecto a la colaboración armónica es de

señalar que, si bien los poderes públicos tienen competencias separadas, ello no significa que no se armonicen entre sí para el cumplimiento de los fines del Estado. Por ejemplo, el Congreso hace la ley mediante la cual se adopta el Código Penal, esto es, las normas en las cuales se definen las conductas que están prohibidas por ser violatorias de derechos o bienes jurídicos de máxima importancia. El gobierno, en consecuencia, tiene que entrenar a la policía y a los cuerpos de inteligencia para prevenir estas conductas o delitos y, dado el caso, para capturar al presunto delincuente. Asimismo, tiene que administrar las cárceles y penitenciarias para recluir con dignidad a quien ha sido condenado con pena de prisión por cometer un delito. Los jueces, a su turno, serán los encargados de definir con independencia, imparcialidad y autonomía, si la persona acusada de violar los bienes o derechos que protege el Código Penal es culpable o inocente.

Finalmente, cuando la Constitución señala la existencia de órganos autónomos e independientes²⁸ que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público, hace referencia a la organización electoral y a los órganos de

²⁸ "La calificación de independencia y autonomía se refiere exclusivamente a que los órganos citados no hacen parte estructuralmente de una rama, pero no puede eximir, obviamente, de la sujeción a la ley, a los decretos reglamentarios —si son pertinentes— ni a las decisiones judiciales. La autonomía marca una pauta de no pertenencia a la rama ejecutiva, a la cual, por virtud de la índole principalmente administrativa de las funciones de la Contraloría y la Procuraduría, había tendencia a asimilarlos". VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. 11 ed. Santa Fe de Bogotá, Temis, 1997, pág. 39.

control: el Ministerio Público y la Contraloría General de la República. Las instituciones que forman la organización electoral (Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral) tienen a su cargo la dirección, organización y vigilancia de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas. El Ministerio Público, reorganizado en la Constitución de 1991, no sólo vigila la conducta de los funcionarios y empleados al servicio del Estado sino que además vela por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos. La Contraloría General de la República es la entidad que vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación.

Después de describir el esquema de la organización del poder público de la Constitución, es preciso examinar cada una de las ramas.

1. La rama legislativa del poder público

La rama legislativa del poder público se materializa en una asamblea representativa, permanente y pluralista²⁹ denominada Congreso. Sobre el mismo, el artículo 114 de la

²⁹ "Una definición estructural mínima del parlamento, podría ser, por todo ello, la siguiente: 'asamblea representativa, permanente y pluralista'. La ausencia de cualquiera de estos elementos determina un cambio sustancial en la naturaleza de la institución". COTTA, Maurizio. Parlamentos y representación. En: PASQUINO, Gianfranco, et. al. Manual de Ciencia Política. Alianza Universidad Textos, pág. 267.

Constitución estatuye:

Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

La primera parte de este artículo define las labores que compete adelantar a la rama legislativa: el Congreso tiene la función de hacer la ley. También tiene funciones administrativas (v. gr. nombrar algunos funcionarios y mesas directivas) y políticas (ejerce control político sobre el gobierno). También le corresponde reformar la Constitución. Se debe agregar que según los artículos 174 y 178 de la Carta, el Congreso también tiene funciones judiciales (juzgar a los magistrados de las altas cortes, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y al Fiscal General de la Nación, por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos).

La parte final del artículo 114 define la organización de la rama legislativa al establecer que el Congreso está compuesto por dos cámaras: una cuyos miembros son elegidos por circunscripción nacional (el Senado) y otra cuyos miembros son elegidos por circunscripción departamental (la Cámara de Representantes).

El Congreso cumple una función vital en

el Estado social y democrático de derecho: "definir en cada momento histórico, dentro del marco de la Constitución, la política social del Estado y asignar cuando a ello haya lugar los recursos necesarios para su debida implementación"³⁰. El Congreso legisla de una manera peculiar, como sostiene Ángeles Galiana:

Abandonada ya, con el Estado social, la abstención de los poderes públicos en las relaciones económico-sociales, se acentúa un tipo de racionalidad, no desconocida antes, pero que cobra particular importancia: la racionalidad práctica, donde el sistema jurídico es contemplado como un instrumento para alcanzar ciertos fines sociales. Así, junto a las normas de tradición liberal que garantizan los poderes de los particulares frente al Estado, se pueden encontrar ahora normas de finalidad, leyes no ya concebidas como reglas instrumentales, sino que indican los fines por perseguir.

(...) Se busca la utilidad y eficacia política de la norma, tanto en su proceso de gestación como en su resultado. Se considera que el orden jurídico no puede quedar ajeno al sistema de producción e intercambio, a la garantía de mínimos existenciales o a la atención de ciertas necesidades sociales. El derecho debe asegurar la realización efectiva de los derechos, y no únicamente su reconocimiento.

(...) Por eso, la calidad de una norma no

depende únicamente de su formalización, sino también y de forma esencial de su capacidad para lograr los objetivos que constituyen su razón de ser³¹.

Las principales funciones del Congreso son las siguientes:

a. Hacer las leyes

Las leyes suelen ser normas generales que pretenden regular el comportamiento de las personas y de las entidades públicas para alcanzar los fines que dan sentido al Estado. Una ley que se aparta de la búsqueda de tales fines, que no son otros que garantizar y realizar los derechos de las personas, debe ser declarada inconstitucional. En un sentido político, la ley es la expresión de la voluntad del Congreso en virtud de la representación popular que se le ha entregado. En sentido jurídico, la ley es una norma que regula aspectos de la vida social, económica, política y cultural del hombre en sociedad.

La función legislativa que corresponde al Congreso está señalada en el artículo 150 de la Constitución. En esencia, dicho artículo señala que es competencia del Congreso:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas.
3. Expedir la ley orgánica del presupuesto

³⁰ Sentencia C-566 de 1995.

³¹ ÁNGELES GALIANA, Saura. La actividad legislativa en el Estado social de derecho. Universidad Rovira i Virgili. Página de internet dirección URL: <http://www.uv.es/~afd/CEFD/2/galiana.html>

nacional y del presupuesto anual de rentas y gastos.

4. Definir la división general del territorio, determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional.

5. Aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.

6. Conceder amnistías o indultos generales por delitos políticos.

7. Expedir el estatuto general de contratación de la administración pública, las leyes de intervención económica y las leyes marco para regular el crédito público, el comercio exterior, los aranceles, tarifas y disposiciones relacionadas con el régimen de aduanas, la actividad financiera, bursátil y de seguros.

8. Regular el ejercicio del poder por parte de las otras ramas del poder público.

9. Regular el ejercicio de los derechos fundamentales, las libertades públicas y las garantías constitucionales.

10. Ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso posee la facultad de examinar permanentemente la marcha de la administración pública. El control político que ejerce el Congreso sobre el gobierno y la adminis-

tración pública se hace por cualquiera de estos medios:

1. Citación a los ministros: los ministros son citados para que expliquen las razones que justifican la adopción e implementación de una determinada política pública. Esta vigilancia se hace a través de un cuestionario que el ministro debe responder y sustentar ante los senadores y representantes.

2. Moción de censura: juicio de reproche que se hace a un ministro por el manejo irregular o inconveniente de las políticas públicas. En el caso de prosperar la censura, el ministro es separado de su cargo.

3. Moción de observación: crítica o reproche que se hace a un ministro por deficiencias en su gestión. No implica la separación del cargo.

b. Efectuar juicios de responsabilidad política

El Congreso puede juzgar a altos funcionarios del Estado, como el Presidente de la República y los magistrados de las altas cortes, por indignidad o mala conducta en el desempeño de su cargo. La investigación se inicia en la Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes y termina con el juicio y fallo en el Senado de la República. Si además de responsabilidad política se encuentra que hay comisión de hechos punibles, la investigación penal estará a cargo de la Corte Suprema de Justicia.

c. Reformar la Constitución

El artículo 374 establece los mecanismos para modificar la Constitución: mediante Asamblea Nacional Constituyente, por vía de referendo o por acto legislativo. Este último es el ejercicio de la función constituyente que, con carácter permanente, tiene el Congreso de la República.

2. La rama ejecutiva del poder público

La rama ejecutiva está conformada, según el artículo 115 de la Constitución, por el Presidente de la República, los ministros del despacho, los directores de departamentos administrativos, los gobernadores y alcaldes, los superintendentes, los jefes de establecimientos públicos y los gerentes de empresas industriales y comerciales del Estado. A esta enumeración deben agregarse el Contador General, la fuerza pública (ejército y policía) y las unidades administrativas especiales.

En este aparte nos ocuparemos solamente de estudiar las principales funciones del Presidente de la República y su relación con la protección de los derechos humanos.

2.1. ¿Cuáles son las principales funciones del presidente?

El artículo 115 de la Constitución prescribe que el Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. En Colombia se habla

de un régimen presidencialista porque el Presidente es el epicentro de toda la actividad política del Estado, es el eje del poder político y motor que impulsa la administración. Tiene reserva de iniciativa legal en materias económicas. El presidente es, en algunos casos excepcionales, colegislador. Ello ocurre cuando el Congreso le otorga facultades para que expida decretos con fuerza de ley. Puede ser investido de mayores poderes con la declaratoria de los estados de excepción.

En su condición de Jefe de Estado dirige las relaciones internacionales, designa embajadores y cónsules, recibe agentes de otros Estados y participa en la negociación de tratados que, posteriormente, se someten a la aprobación del Congreso. Como Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa cumple, entre otras, las funciones de ejecutar las leyes, conservar el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, nombrar funcionarios y organizar la administración nacional.

2.2. ¿El Presidente puede suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales durante los estados de excepción?

La Constitución prevé tres modalidades de estado de excepción: la guerra exterior (confrontación bélica con otro Estado), estado de

conmoción interior (generado por una grave perturbación del orden público que amenace la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana³²) y el estado de emergencia económica (motivado por factores de índole económica, social o ecológica, o ante una grave calamidad pública).

El propósito del estado de excepción es dotar al Jefe de Estado de mayores poderes para restablecer el orden público cuando los medios ordinarios disponibles no resultan suficientes. Para tal efecto, se concede al ejecutivo la facultad de proferir decretos legislativos³³ —es decir, decretos con fuerza de ley— para enfrentar las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción³⁴.

En los estados de excepción el Presidente puede ejercer algunas facultades que ordinariamente son exclusivas del Congreso, particularmente, reglamentar el ejercicio de los derechos humanos. En consecuencia, resulta claro que en tiempos de excepción pueden verse amenazados o vulnerados

esos derechos. Por tal razón, el artículo 214, ordinal 2° de la Constitución ha prescrito que los derechos humanos y las libertades fundamentales no pueden suspenderse durante los estados de excepción. También ha prescrito que, en todo caso, deben respetarse las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

Las medidas que se adopten al amparo del estado de excepción deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos. Para verificar que el ejecutivo no se extralimite en el ejercicio de sus funciones, la Constitución ha dispuesto que la Corte Constitucional ejerza un control judicial sobre los decretos de excepción y que el Congreso ejerza el control político sobre el gobierno. En consecuencia, si bien el Ejecutivo dispone de medios distintos a los ordinarios para preservar el orden público, ello no significa que pueda actuar de modo arbitrario. El estado de excepción no suspende la plena vigencia de la Constitución.

3. La rama judicial del poder público

La rama judicial está constituida, según el artículo 116 de la Carta, por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces. Los jueces de paz, encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios, son igualmente

³² Frente a los abusos del estado de sitio previsto en el artículo 121 de la Constitución de 1886, ahora se ha limitado el tiempo de la utilización del estado de conmoción interior hasta noventa días, prorrogables por dos periodos iguales, el segundo de los cuales necesita autorización del Senado.

³³ Los decretos legislativos son leyes en sentido material por su contenido, pues son generales, abstractos y coercitivos. Tienen la facultad de suspender la legislación que le sea contraria. Esta recobra todos sus efectos jurídicos una vez haya cesado la guerra exterior, la conmoción interior o la emergencia económica.

³⁴ Todos los decretos legislativos, tanto el que decreta el estado de excepción como los que se dictan a su amparo, tienen un control automático, por lo que deben enviarse a la Corte Constitucional.

parte de esa rama. La Constitución también creó una jurisdicción especial con objeto de que las autoridades indígenas puedan ejercer, dentro de su ámbito territorial, funciones judiciales según sus propias normas y procedimientos.

3.1. La Corte Constitucional

La Corte Constitucional está integrada por nueve magistrados que elige el Senado, para un periodo de ocho años, de ternas enviadas por el Presidente, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia.

La Corte Constitucional debe vigilar la integridad de la Carta Política y estudiar la constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes. También selecciona los fallos de tutela que revisará con objeto de unificar los criterios aplicables para la protección de los derechos fundamentales.

3.2. El Consejo Superior de la Judicatura

Es la entidad que se encarga de la administración, control y gestión de la rama judicial. Está integrado por dos salas: una administrativa y otra jurisdiccional disciplinaria. La sala administrativa consta de seis magistrados elegidos para un periodo de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado. Esta sala administra la carrera judicial, lleva el control del rendimiento de los funcionarios judiciales y elabora las listas de

candidatos para la designación de funcionarios judiciales.

La sala jurisdiccional disciplinaria consta de siete magistrados elegidos por el Congreso para un periodo de ocho años. Le compete resolver los procesos por infracción al régimen disciplinario que cometen los abogados y los funcionarios de la rama, salvo aquellos que tengan fuero especial. De igual manera, dirime los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones y entre éstas y las autoridades administrativas.

3.3. La Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia es el tribunal de mayor jerarquía dentro de la jurisdicción ordinaria. Se compone de 23 magistrados y se divide en tres salas especializadas: civil, laboral y penal.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son elegidos por la misma corporación para periodos individuales de ocho años, entre candidatos propuestos por el Consejo Superior de la Judicatura³⁵. La Corte Suprema es el máximo tribunal de casación, por lo que puede unificar la jurisprudencia en los ámbitos civil, penal, agrario, de familia y laboral. Está facultada para juzgar a los altos funcionarios del Estado. También investiga y

³⁵ Ese sistema de elección de magistrados se denomina cooptación; es decir, que la propia corporación designa a un nuevo magistrado cada vez que se presente una vacante. Se denomina cooptación abierta puesto que la lista de candidatos se le envía a la Corte por la entidad que administra la carrera judicial.

juzga a los congresistas cuando están acusados por la comisión de delitos.

3.4. La jurisdicción contencioso-administrativa

La jurisdicción contencioso-administrativa decide las demandas que se presentan contra actos administrativos proferidos por la administración pública y resuelve las controversias sobre el posible daño que el Estado hubiere causado a los particulares con motivo de actos, operaciones o actuaciones administrativas. La jurisdicción contencioso-administrativa está integrada por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos^{36viii}.

El Consejo de Estado está integrado por 27 magistrados que tienen un periodo de ocho años. Los elige la misma corporación de listas enviadas por la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. El Consejo de Estado se divide en tres salas: la plena, la contenciosa y la de consulta y servicio civil. El Consejo de Estado conoce de las acciones de nulidad contra los decretos dictados por el gobierno nacional cuyo conocimiento no esté atribuido a la Corte Constitucional, decide las acciones relacionadas con la pérdida de la investidura de los congresistas y actúa, en general, como el tribunal supremo de las acciones contencioso-administrativas.

3.5. La Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía General de la Nación, creada en la Constitución de 1991, está integrada por el fiscal y los fiscales delegados en todo el territorio nacional. Su misión es investigar los delitos y acusar a los presuntos responsables de hechos punibles. La Corte Suprema de Justicia elige al Fiscal General de la Nación de terna enviada por el gobierno nacional, para un periodo de 4 años.

El Fiscal General de la Nación investiga y acusa a los altos funcionarios del Estado que gocen de fuero, participa en el diseño de la política criminal del Estado y presenta proyectos de ley al respecto.

4. Los órganos autónomos de control

Respecto a las autoridades electorales vale la pena recordar que la intención del constituyente fue otorgarles independencia para garantizar la imparcialidad en los procesos electorales. El Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil vigilan el desarrollo de tales procesos electorales. También vigilan a los partidos y movimientos políticos y su acceso a los medios de comunicación. El Registrador dirige además el registro civil y el servicio de identificación ciudadana.

^{36viii} Véase: Ley 446 de 1998, art. 63.

La Contraloría General de la República es la institución que vigila la gestión fiscal, esto es, el manejo de los recursos públicos por parte de la administración y de los particulares que manejen fondos o bienes de la nación. El Contralor General de la República es elegido por el Congreso en pleno de terna integrada con candidatos que presentan la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia. El periodo del Contralor es de cuatro años.

La vigilancia fiscal que ejerce la Contraloría comprende controles de naturaleza financiera y legal. También evalúa la gestión y los resultados de las entidades vigiladas. El control financiero permite verificar que las operaciones realizadas por las entidades públicas estén de acuerdo con los principios contables. El control legal permite verificar que las operaciones financieras, económicas y comerciales observan las leyes que regulan esas materias. El control de gestión pretende medir la eficiencia y eficacia de las entidades públicas en la administración de los recursos. El control de resultados busca medir el cumplimiento de las metas y los proyectos diseñados por la administración.

El Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y personerías) está encargado de la defensa de los derechos humanos. Será estudiado en la siguiente unidad.

5. La organización territorial

El artículo 286 de la Constitución establece que las entidades territoriales de Colombia son las regiones, los departamentos, las provincias, los distritos, los municipios y las entidades territoriales indígenas. No obstante, ninguna provincia o región ha sido constituida hasta el momento. Por eso, centraremos nuestra atención en los departamentos, municipios y entidades territoriales indígenas.

5.1. Los departamentos

Los departamentos son, de conformidad con el artículo 298 de la Constitución, entidades territoriales que cumplen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. Sus autoridades son el gobernador y la asamblea departamental.

El gobernador es un funcionario elegido popularmente para un periodo de tres años. Según el artículo 303 de la Constitución, es el jefe de la administración seccional y representante legal del departamento. Además, actúa como agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como en aquellos asuntos que el departamento acuerde con la nación mediante convenios.

La asamblea departamental es una corporación administrativa de elección popular, compuesta por diputados cuyo número varía entre 11 y 31, dependiendo de la población del departamento. Sus funciones más importantes son:

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento.
2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.
3. Adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas determinando las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.
4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.
5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
6. Crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales y organizar provincias con sujeción a los requisitos que señale la ley.
7. Determinar la estructura de la adminis-

tración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo, crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

5.2. Los municipios

Los municipios son entidades territoriales a las que corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (C.P., art. 311). Para el ejercicio de estas funciones, los municipios poseen autonomía administrativa y financiera, así como autoridades propias: el alcalde, el concejo y el personero. Sobre este último se hablará en detalle más adelante.

El alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, es elegido popularmente para periodos de tres años sin que pueda ser reelegido para el periodo siguiente (C.P., art. 313). El alcalde, entre otras atribuciones, dirige la acción administrativa del municipio, asegura el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, sanciona y promulga los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objeta

los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico. Igualmente, nombra y remueve a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local y ordena los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. También es la primera autoridad de policía del municipio: debe conservar el orden público en su jurisdicción de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador.

El concejo municipal es una corporación de carácter administrativo elegida popularmente para periodos de tres años, integrada por no menos de 7 ni más de 21 concejales, dependiendo de la población del municipio³⁷. El artículo 313 de la Constitución señala que sus principales competencias son las siguientes:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, crear —a iniciativa del alcalde— establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
8. Elegir personero para el periodo que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

5.3. Las entidades territoriales indígenas

La Constitución reconoció el derecho de las comunidades indígenas a la autonomía territorial de conformidad con la ley y la propia Constitución. El artículo 330 de la

³⁷ Ver Ley 136 de 1994, artículo 22.

Carta señala, al respecto, que los territorios indígenas serán gobernados por consejos que deben estar conformados y reglamentados según los usos y costumbres de las comunidades. Las funciones de dichos consejos son las siguientes:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el plan nacional de desarrollo.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir sus recursos.
5. Velar por la preservación de los recursos naturales.
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del gobierno nacional.
8. Representar a los territorios ante el gobierno nacional y las demás entidades a las cuales se integren.

Además, los representantes de las comunidades indígenas tienen derecho, de acuerdo con el parágrafo del artículo 330 de la

Constitución, a participar en las decisiones que se tomen sobre explotación de los recursos naturales en los territorios de esas comunidades.

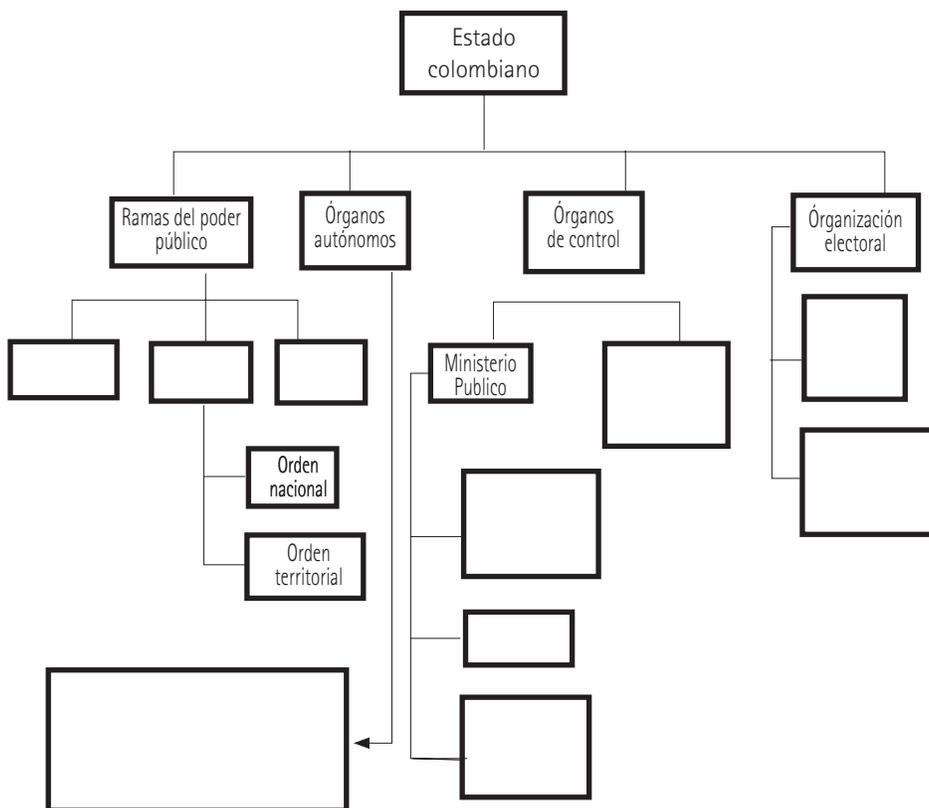


Actividades de aprendizaje

A continuación encuentra una serie de actividades que le permitirán afianzar algunos de los conceptos que ha estudiado en esta unidad. La mayoría de ellas puede realizarlas por sí mismo, pero recuerde que siempre es conveniente socializar y confrontar lo aprendido, por esta razón le recomendamos que discuta con sus compañeros del Curso de Inducción las respuestas a las que llegue, o bien, que elabore un pequeño escrito donde sustente sus posiciones; en la medida en que investigue y profundice sobre el tema, modifíquelo y complételo hasta que dé cuenta de su posición frente al tema de estudio.

Actividad 1

De acuerdo con lo estudiado hasta el momento usted podrá completar en el siguiente mapa los espacios en blanco. Si tiene alguna duda puede consultar tanto el texto de la cartilla como la siguiente dirección de Internet: <http://www.colombochina.org/images/organi.gif>





Actividad 2

A continuación encuentra dos columnas: en la izquierda se listan algunas entidades y organismos gubernamentales, en la derecha se listan funciones diversas y descriptores que corresponden con dichas entidades y organismos. Relacione ambas columnas escribiendo en los paréntesis que acompañan a las funciones de la columna derecha las letras que identifican las entidades y organismos de la columna izquierda.

- | | | |
|--|--------------------------|---|
| a. Consejo Superior de la
Judicatura | <input type="checkbox"/> | ¿Se encarga de la administración, control y gestión de la rama judicial. |
| b. Contraloría General de la
República | <input type="checkbox"/> | Está integrado por dos salas: una administrativa y otra jurisdiccional disciplinaria. |
| c. Organización Territorial | <input type="checkbox"/> | Resuelve las controversias sobre el posible daño causado por el Estado sobre los particulares con motivo de actos, operaciones o actuaciones administrativas. |
| d. Consejo de Estado | <input type="checkbox"/> | Juzga a los magistrados de las altas cortes, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y al Fiscal General de la Nación. |
| e. Fiscalía General de la
Nación | <input type="checkbox"/> | Ejerce control político sobre el gobierno. |
| f. El Congreso | <input type="checkbox"/> | Tiene la función de hacer la ley. |
| g. Ministerio Público | <input type="checkbox"/> | Resuelve los procesos por infracción al régimen disciplinario que cometen los abogados y los funcionarios de la rama, salvo aquellos que tengan fuero especial. |
| h. Jurisdicción contencioso-
administrativa | <input type="checkbox"/> | Conoce de las acciones de nulidad contra los decretos dictados por el gobierno nacional cuyo conocimiento no esté atribuido a la Corte Constitucional. |
| i. Sala Administrativa | <input type="checkbox"/> | Investiga y juzga a los congresistas cuando están acusados por la comisión de delitos. |
| j. Sala Jurisdiccional Disci-
plinaria | <input type="checkbox"/> | Está compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes. |
| k. Corte Suprema de Justicia | <input type="checkbox"/> | Administra la carrera judicial. |
| | <input type="checkbox"/> | Elabora las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales. |

Actividad 2 Continuación

- Dirime los conflictos de competencia entre las distintas jurisdicciones y entre éstas y las autoridades administrativas.
- Está dividido en tres salas especializadas: civil, laboral y penal.
- Conformada por las regiones, los departamentos, las provincias, los distritos, los municipios y las entidades territoriales indígenas.
- Es el máximo tribunal de casación.
- Decide las demandas que se presentan contra actos administrativos proferidos por la administración pública.
- Está integrada por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos.
- Investiga los delitos y acusar a los presuntos responsables de hechos punibles. Investiga y acusa a los altos funcionarios del Estado que gocen de fuero.
- Participa en el diseño de la política criminal del Estado y presenta proyectos de ley al respecto.
- Vigila la gestión fiscal.
- Evalúa la gestión y los resultados de las entidades vigiladas.
- Está integrado por la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y las personerías.
- Decide las acciones relacionadas con la pérdida de la investidura de los congresistas.
- Puede unificar la jurisprudencia en los ámbitos civil, penal, agrario, de familia y laboral.

3

Estado Social
y Democrático de Derecho
Unidad 3.

Autoridades
encargadas
de la defensa
de los derechos
humanos



Introducción

No existe en Colombia autoridad que no tenga entre sus fines defender los derechos humanos. En efecto, según el artículo 2 de la Constitución, "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". La Constitución no se limita a fijar como uno de sus pilares fundamentales la efectiva realización de los derechos humanos, sino que profundiza su compromiso creando autoridades especializadas en su defensa, protección y promoción y estableciendo una amplia gama de mecanismos y recursos de protección.

Objetivos de aprendizaje

Con el estudio de esta unidad usted debe estar en capacidad de:

-  Identificar las autoridades del Estado colombiano encargadas directamente de la defensa de los derechos humanos.
-  Describir las funciones generales de cada una de estas autoridades.
-  Establecer diferencias entre las funciones de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

1. La Procuraduría General de la Nación

¿Qué es la Procuraduría?

La Procuraduría General de la Nación es el organismo encargado de vigilar la conducta de todos los servidores públicos —incluyendo policías, militares y miembros de los cuerpos de inteligencia— y de investigarlos y sancionarlos disciplinariamente cuando actúen contra la ley. El Procurador General de la Nación es elegido por el Senado, para un periodo de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

¿Qué funciones cumple la Procuraduría?

Según el artículo 277 de la Constitución, la Procuraduría cumple, entre otras, las siguientes funciones:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad con el auxilio del Defensor del Pueblo.
3. Defender los intereses de la sociedad.
4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
5. Velar por el ejercicio diligente y

eficiente de las funciones administrativas.

6. Vigilar la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, incluso la conducta de autoridades de elección popular.

7. Ejercer preferentemente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

8. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.

La Procuraduría tiene atribuciones de policía judicial y puede interponer las acciones que considere necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Las personas pueden acudir a la Procuraduría cuando estiman que un servidor público ha omitido o abusado de sus funciones. También cuando crean que alguna autoridad ha violado sus derechos.

2. El Defensor del Pueblo³⁸

2.1. ¿Quién es el Defensor del Pueblo?

El Defensor del Pueblo es el servidor público que ejerce la más alta autoridad de la Defen-

³⁸ Este acápite fue tomado de DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Diez preguntas sobre el Defensor del Pueblo, Bogotá, 2002.

soría del Pueblo. Este organismo forma parte del Ministerio Público y tiene el mandato constitucional de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos. La Defensoría del Pueblo es el organismo de protección de los derechos humanos creado por la Ley 24 de 1992.

2.2. ¿Cuál es el origen del Defensor del Pueblo?

El origen de la figura del Defensor del Pueblo se remonta al siglo XIX cuando la Constitución Sueca establece el Ombudsman como un representante de la comunidad que atiende e investiga las quejas presentadas contra los abusos y violaciones cometidos por las autoridades. Con posterioridad esta institución se extiende a varios países, convirtiéndose en un símbolo de los estados democráticos para la protección de los derechos.

2.3. ¿Cuáles son las principales funciones del Defensor del Pueblo?

El Defensor del Pueblo:

- ▶ Orienta e instruye a las personas sobre el ejercicio y la defensa de sus derechos.
- ▶ Promueve y divulga los derechos humanos y recomienda las políticas para su enseñanza.
- ▶ Diseña y ejecuta los programas de

divulgación de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

- ▶ Invoca el derecho del hábeas corpus.
- ▶ Interpone la acción de tutela.
- ▶ Organiza y dirige la defensoría pública.
- ▶ Ejerce acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.
- ▶ Presenta proyectos de ley sobre materias relativas a la promoción, al ejercicio y la divulgación de los derechos humanos.
- ▶ Rinde informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.
- ▶ Demanda, impugna o defiende ante la Corte Constitucional normas relacionadas con los derechos constitucionales.
- ▶ Solicita a la Corte Constitucional la revisión de fallos de tutela.
- ▶ Ejerce la acción de cumplimiento.
- ▶ Instaure querrelas penales en los casos determinados por la ley.

2.4. ¿Qué atribución especialísima confiere la Constitución al Defensor del Pueblo?

El artículo 284 de la Constitución dispone que el Defensor del Pueblo podrá requerir de las autoridades las informaciones necesarias para el ejercicio de sus funciones sin que pueda oponerse reserva alguna, salvo en los casos excepcionales previstos en la propia Constitución y en la ley.

2.5. ¿Qué atribuciones de carácter especial otorga la Ley 24 de 1992 al Defensor del Pueblo?

Según el artículo 9 de la Ley 24 de 1992 el Defensor del Pueblo está facultado:

- ▶▶ Para formular a las autoridades y a los particulares recomendaciones y observaciones destinadas a prevenir o a hacer que cesen amenazas o violaciones de los derechos humanos, o a velar por la promoción y el ejercicio de los mismos.
- ▶▶ Para apremiar a las organizaciones privadas con el fin de que se abstengan de desconocer un derecho.
- ▶▶ Para ser mediador de las peticiones colectivas formuladas por organizaciones cívicas o populares frente a la administración pública, cuando aquéllas lo demanden.
- ▶▶ Para ser mediador entre los usuarios y las empresas públicas o privadas que presten servicios públicos, cuando aquéllos lo demanden, en defensa de sus derechos que presuman violados.

2.6. ¿Qué naturaleza tiene la función cumplida por el Defensor del Pueblo?

El Defensor del Pueblo no ejerce funciones judiciales o disciplinarias en lo que se refiere

a la promoción y el ejercicio de los derechos humanos. La autoridad de sus opiniones, informes y recomendaciones en ese campo es la proporcionada por sus facultades de orden constitucional y legal, por el apoyo de la sociedad, por su independencia, sus calidades morales y su elevada posición dentro del Estado. El Defensor ejerce un poder de crítica basado en su prestigio moral.

2.7. ¿Quiénes pueden acudir al Defensor del Pueblo?

Todo nacional o extranjero puede hacer llegar al Defensor del Pueblo solicitudes, quejas y reclamos relacionados con la protección y aplicación de los derechos humanos.

El artículo 23 de la Constitución reconoce a toda persona el derecho fundamental de petición, que comprende:

- a. El derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular.
- b. El derecho a obtener la pronta resolución de esas peticiones.

Las actuaciones del Defensor posibilitan que se agilicen los trámites administrativos y la atención rápida a los casos de violación de los derechos humanos.

2.8. ¿Cómo deben presentarse las peticiones dirigidas al Defensor del Pueblo?

Las peticiones dirigidas al Defensor del Pueblo pueden ser verbales o escritas. En ese último caso deben contener:

- a. El nombre y los apellidos del peticionario;
- b. El número de su documento de identidad;
- c. La dirección de su domicilio;
- d. La indicación de lo que se pide;
- e. La exposición de los hechos en los cuales se apoya la solicitud;
- f. La relación de los documentos que se anexan, cuando la petición está acompañada de ellos, y
- g. La firma del solicitante, si éste sabe escribir.

Cuando las circunstancias lo aconsejen, la Defensoría mantendrá en reserva la identidad del peticionario.

2.9. ¿Hay términos para dar respuesta a las peticiones hechas ante la Defensoría?

Por regla general, las peticiones deben ser contestadas máximo dentro de los 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de su recibo. Si ello no fuera posible, la Defensoría del Pueblo informará al peticionario:

- a. La imposibilidad de responder en el término legal;
- b. Los motivos de la demora, y
- c. La fecha en la cual se le dará respuesta.

2.10. ¿Quiénes son los colaboradores inmediatos del Defensor del Pueblo?

Para el cumplimiento de sus funciones, la Ley 24 de 1992 ha dotado a la Defensoría del Pueblo de una estructura orgánica. De ella hacen parte las Direcciones Nacionales, las Defensorías Delegadas y las Defensorías Regionales.

3. El Personero

Es un funcionario público que en cada municipio representa a la comunidad y defiende sus intereses y derechos. Para ello, tiene la facultad de ejercer control sobre la administración local y vigilar el cumplimiento de las normas que garantizan el libre ejercicio de los derechos y las libertades de los individuos. Es elegido por el concejo para un periodo de tres años.

El Personero Municipal debe velar por el cumplimiento y ejecución de las leyes, vigilar permanentemente la conducta pública de los empleados municipales y defender los derechos humanos.

3.1. ¿Cuáles son las funciones del Personero?

El Personero debe velar por la vigencia y el respeto de los derechos humanos en su municipio. Cualquier persona puede

quejarse ante el Personero por violaciones de derechos humanos. Este servidor debe iniciar la acción disciplinaria e informar inmediatamente a las autoridades correspondientes para impulsar la acción judicial pertinente.

El Personero está en el deber de garantizar a las víctimas de la violencia el acceso a la justicia y asesorarlas para que obtengan el resarcimiento o la indemnización a que tienen derecho.

Como promotor de la cultura de los derechos humanos, el Personero Municipal debe impulsar y desarrollar programas que formen sobre la tolerancia y el respeto por la persona. Como Ministerio Público, el Personero vigila e inspecciona el funcionamiento de la administración municipal y los trámites ante la rama judicial.

3.2. ¿Cómo y para qué interviene el Personero en la rama judicial?

El Personero puede intervenir en los procesos penales por orden del Procurador General de la Nación o de sus delegados, por solicitud de los interesados en el proceso o por su propia iniciativa. La finalidad de esta intervención es garantizar al acusado el derecho a la defensa, velar porque se pague la indemnización que la víctima deba recibir por daños y perjuicios y vigilar el cumplimiento de las medidas de seguridad tales como la conminación, la caución, la libertad provisional y la

condena de ejecución condicional. También debe defender los derechos de quienes se encuentran privados de la libertad en los establecimientos carcelarios, judiciales, de policía y de internación psiquiátrica.

El Personero debe verificar que la dignidad de los reclusos sea respetada, que no sean víctimas de tratos crueles, inhumanos o degradantes y que cuenten con la debida asistencia médica. En desarrollo de esta tarea, el Personero puede visitar esos establecimientos, solicitar información sobre la situación jurídica de los reclusos y, cuando lo considere oportuno, solicitar la libertad inmediata de quienes están amparados por la ley para acceder a ese beneficio.

Las autoridades que impongan cualquier limitación al derecho a la libertad deben notificar tal decisión al Personero en un lapso no superior a las 24 horas. La autoridad que no cumpla esta obligación legal incurre en causal de mala conducta que se sanciona con la destitución del cargo.

3.3. ¿Cómo interviene el Personero en la vigilancia de la gestión administrativa?

El Personero Municipal controla y fiscaliza la labor administrativa de las autoridades del municipio para prevenir los abusos y velar porque se determine cuál es la responsabilidad del Estado como consecuencia de sus

actos. Cualquier persona o grupo de personas puede intervenir en la administración pública mediante el ejercicio del derecho de petición. Para estos casos, el Personero Municipal debe garantizar que se respeten y se cumplan estos derechos, actuando como puente entre los intereses populares y las autoridades administrativas.

3.4. ¿Cómo interviene el Personero en la protección de los derechos a la salud, la vivienda y el medio ambiente sano?

En materia de salud, el Personero debe vigilar que el servicio se preste eficazmente y que se realicen campañas de prevención y control de enfermedades. En cuanto a vivienda, el Personero está facultado para supervisar a los organismos municipales que desarrollan planes de vivienda, con el fin de garantizar que cumplan estrictamente los objetivos de interés social. Por último, en relación con el medio ambiente, compete al Personero vigilar que la población goce de un ambiente sano e impulsar la participación de la comunidad en la elaboración de normas o acuerdos para protegerlo.



Actividades de aprendizaje

A continuación encuentra una serie de actividades que le permitirán afianzar algunos de los conceptos que ha estudiado en esta unidad. La mayoría de ellas puede realizarlas por sí mismo, pero recuerde que siempre es conveniente socializar y confrontar lo aprendido, por esta razón le recomendamos que discuta con sus compañeros del Curso de Inducción las respuestas a las que llegue, o bien, que elabore un pequeño escrito donde sustente sus posiciones; en la medida en que investigue y profundice sobre el tema, modifíquelo y complételo hasta que dé cuenta de su posición frente al tema de estudio.

Actividad 1

Acuda al texto de la Constitución de 1991 e identifique en la Carta los artículos donde se asignan funciones a la Procuraduría General de la Nación; de la misma manera, investigue en la Ley 24 de 1992 las funciones de la Defensoría. Realice a partir de allí una tabla comparativa de funciones.

Conteste a partir de la tabla que ha elaborado las siguientes preguntas:

- ▶▶ ¿Qué aspectos resaltaría como coincidentes entre las funciones de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo?
- ▶▶ ¿Qué matices especiales tienen las funciones de la Defensoría del Pueblo?

Confronte sus respuestas con sus compañeros del Curso de Inducción.



Actividad 2

Como recordará por las diversas lecturas realizadas hasta el momento en el Curso de Inducción, la Constitución de 1991 crea la figura del Defensor del Pueblo, pero es la Ley 24 de 1992 la que “establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo”.

Desde su próxima actividad como servidor público de la Entidad, independientemente de su cargo, ¿cuál cree usted que es su función como defensor de derechos humanos?



Actividad 3

En el Plan Estratégico de la Defensoría del Pueblo 2005–2010 la Entidad establece cinco líneas de visión:

- ▶▶ Ejercicio de la magistratura moral
- ▶▶ Incidencia en la formulación, desarrollo y ejecución de políticas públicas
- ▶▶ Atención defensorial y acceso a la justicia
- ▶▶ Educación para la apropiación, ejercicio y defensa de los derechos humanos
- ▶▶ Fortalecimiento institucional

En sus propias palabras explique en qué consiste cada una de ellas e identifique cuál o cuáles de ellas será más incidente en el trabajo que usted, como servidor público de la Defensoría, va a desarrollar.

4

Estado Social
y Democrático de Derecho

Unidad 4.

Mecanismos

y recursos

para la protección

de los derechos

humanos^{39xix}

^{39xix} Ver texto de apoyo: OACNUDH-Defensoría del Pueblo. Mecanismos constitucionales de protección de derechos humanos. Bogotá, 2003.

Introducción

La Constitución de 1991 contiene, a diferencia de la Constitución de 1886, instrumentos específicos para la protección judicial efectiva de los derechos y libertades fundamentales. Se trata de acciones que pueden ser englobadas dentro de lo que el moderno derecho constitucional denomina jurisdicción constitucional de la libertad.

En esta parte se examinarán las acciones constitucionales que integran el sistema de protección judicial de los derechos y libertades fundamentales: la acción de tutela, la acción de cumplimiento, el hábeas corpus, el hábeas data y las acciones populares y de grupo. También se estudia el derecho de petición.

Objetivos de aprendizaje

Con esta unidad de aprendizaje usted logrará:

-  Enumerar y definir los principales mecanismos y recursos que existen en el Estado colombiano para la protección de los derechos humanos.
-  Identificar el ámbito de aplicación de cada uno de ellos
-  Enunciar sus principales características.
-  Describir quién puede interponer cada recurso e identificar cuál es el contenido mínimo de cada uno.

1. La acción de tutela

1.1. ¿Qué es la acción de tutela?

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución y reglamentada básicamente por los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, es un mecanismo sencillo y rápido que le permite a cualquier persona buscar protección inmediata para sus derechos fundamentales cuando ellos sean amenazados o vulnerados. La acción de tutela procede cuando⁴⁰:

1. Un derecho fundamental ha sido vulnerado o amenazado.
2. La vulneración o amenaza se origina:
 - ▶ En la acción u omisión de una autoridad pública.
 - ▶ En la acción u omisión de un particular cuando quiera que este preste un servicio público, o cumpla funciones públicas, o cuando el actor se encuentre en situación de indefensión o subordinación respecto del particular contra quien se interpone la acción de tutela.
3. El afectado carece de otro medio de defensa judicial, salvo que la acción de tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

⁴⁰ Tomado de DEFENSORÍA DEL PUEBLO, ¿Qué es la acción de tutela?, Bogotá, 1992.

1.2. ¿Qué derechos protege la acción de tutela?

La acción de tutela protege los derechos fundamentales. Algunos de estos derechos fundamentales son la vida; la integridad personal; la igualdad; el reconocimiento de la personalidad jurídica; la libertad de conciencia, de religión, de expresión, de circulación, de escogencia de profesión u oficio, de enseñanza y aprendizaje y de investigación y cátedra. También son fundamentales los derechos a la honra y el buen nombre, al debido proceso, a la defensa y a elegir y ser elegido. De igual forma, tienen ese rango el derecho de petición y de asociación y los derechos de los niños.

Se debe señalar que la Corte Constitucional y la doctrina han establecido varios criterios para determinar los derechos fundamentales. De acuerdo con esos criterios se puede afirmar que un derecho es fundamental cuando cumple, al menos, una de las siguientes condiciones⁴¹:

1. Estar reconocido expresamente como tal por la propia Constitución.
2. Tener como sujeto a la persona humana en cuanto titular de bienes primarios cuyo origen está en la esencia misma del hombre.
3. Estar enunciado entre los derechos de aplicación inmediata.

⁴¹ Cfr. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, La nueva Constitución y la vejez, Bogotá, 1996, pág. 18.

4. Estar enunciado en los instrumentos internacionales que desarrollan las proclamações de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
5. Estar protegido a través de una garantía especial, en cuya virtud las reformas constitucionales que lo afecten puedan someterse eventualmente, por iniciativa popular, al referendo previsto en el artículo 377 de la Constitución.
6. Poseer un núcleo esencial que ni siquiera sea legítimo alterar cuando se decreta el estado de excepción en caso de guerra exterior o de conmoción interior.

Además, según la Corte Constitucional, la fundamentalidad de un derecho humano "no se puede determinar sino en cada caso concreto, atendiendo tanto la voluntad expresa del constituyente como la conexidad o relación que en dicho caso tenga el derecho (...) con otros derechos indubitablemente fundamentales y/o con los principios y valores que informan toda la Constitución"⁴².

1.3. ¿Cuáles son las características de la acción de tutela?

La acción de tutela es⁴³:

1. Subsidiaria, porque solo procede, por regla general, cuando no se dispone de otro medio de defensa judicial.

⁴² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-451 de 1992.

⁴³ Tomado de DEFENSORÍA DEL PUEBLO, ¿Qué es la acción de tutela?, Bogotá, 1992.

2. Inmediata, porque su propósito es otorgar sin dilaciones la protección solicitada.
3. Sencilla, porque no ofrece ningún tipo de dificultades para su ejercicio.
4. Eficaz, porque en todo caso exige del juez un pronunciamiento de fondo para conceder o negar el amparo del derecho.
5. Preferente, porque el juez la debe tramitar con prelación sobre otros asuntos, salvo la acción de hábeas corpus. Los plazos son perentorios e improrrogables.

1.4. ¿Quién puede acudir a la acción de tutela?

Cualquier persona puede acudir a la acción de tutela para proteger sus derechos fundamentales o los de alguna persona que se encuentre en incapacidad de presentar por sí misma la acción. También puede hacerlo el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los personeros a nombre del afectado.

1.5. ¿Cómo se debe presentar la acción de tutela?

La tutela se puede presentar en nombre propio o en nombre de la persona perjudicada y generalmente por escrito. En ningún caso es necesario recurrir a un abogado para presentar la acción. Cuando el solicitante no sepa escribir, sea menor de edad o exista urgencia, la tutela puede presentarse verbalmente. La solicitud de tutela deberá señalar:

1. El nombre y el lugar de residencia del solicitante.
2. El derecho fundamental que se considera amenazado o violado.
3. El nombre de la autoridad o del particular, si fuere posible, o del organismo responsable de la amenaza o vulneración del derecho.
4. La acción u omisión que la motiva.
5. Un relato sucinto y claro de los hechos que han dado lugar a la amenaza o violación del derecho fundamental. Si es posible, se deben anexar las pruebas.
6. La manifestación expresa de que no se ha interpuesto otra acción de tutela por los mismos hechos.

No es necesario indicar las normas que se consideran violadas. El juez, incluso, puede deducir que se están vulnerando o amenazando derechos fundamentales que el solicitante no menciona. En todo caso, es indispensable suministrar la información más completa posible sobre los hechos.

1.6. ¿Ante quién se presenta la acción de tutela?

La acción de tutela se puede interponer, en principio, ante cualquier juez que tenga jurisdicción en el lugar de los hechos que causan la amenaza o vulneración al derecho. No obstante, el Decreto 1382 de 2000 estableció unas reglas de competencia que han sido inaplicadas por la propia Corte

Constitucional. En todo caso, el juez que se considere incompetente para conocer de una acción de tutela debe remitirla al juez que posea la competencia.

1.7. ¿Cuál es el término que tiene el juez para resolver la solicitud de tutela?

La tutela debe decidirse en un plazo de diez días hábiles contados a partir del momento en que la solicitud sea recibida por el juez competente. La notificación de lo decidido se debe hacer, por telegrama u otro medio conveniente, al día siguiente de producida la sentencia. La parte vencida en el proceso tiene tres días para impugnar la sentencia. El juez de segunda instancia debe resolver el caso dentro de los 20 días siguientes. Por último, todas las sentencias de tutela deben ser enviadas a la Corte Constitucional para su eventual revisión por ese tribunal.

2. La acción de cumplimiento

2.1. ¿Qué es la acción de cumplimiento?

Es un mecanismo creado por el artículo 87 de la Constitución, en virtud del cual una persona puede acudir a un juez para obtener que las autoridades cumplan los deberes que le han sido impuestos por ley o acto

administrativo, sin tener que alegar para tal efecto un interés concreto, personal o particularizado. Lo único que se exige para que proceda esta garantía constitucional es que no exista otro medio de defensa judicial para lograr el cumplimiento de la ley o el acto administrativo.

En consecuencia, esta acción sirve para lograr que una autoridad pública, o un particular que ejerza funciones públicas, cumpla las disposiciones establecidas en una norma jurídica.

2.2. ¿Ante quién se presenta la acción de cumplimiento?

En teoría, se debe presentar ante los jueces administrativos. En caso de apelación, su decisión será revisada por los tribunales administrativos. Sin embargo, como hasta la fecha (agosto de 2002) no funcionan los juzgados administrativos, deberá acudir en primera instancia ante los tribunales administrativos y en segunda instancia ante el Consejo de Estado^{44x}.

2.3. ¿Quién puede ejercerla?

Cualquier persona natural o jurídica, el Procurador General de la Nación, los procu-

radores delegados, regionales y provinciales, el Defensor del Pueblo, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales.

2.4. ¿Contra quién se dirige?

Contra la autoridad administrativa a la cual corresponda el cumplimiento de la ley o el acto administrativo. También puede ser dirigida contra el particular que por ejercer funciones públicas está obligado a cumplir una ley o acto administrativo.

Antes de acudir ante el juez, se debe reclamar al funcionario competente el cumplimiento de la ley o acto administrativo. Este deberá responder dentro de los diez días siguientes a la solicitud. Si se ratifica en su incumplimiento o no responde dentro del término establecido, se constituye la renuencia. No será necesario llenar este requisito si existe peligro inminente de sufrir un perjuicio irremediable.

2.5. ¿Cuál debe ser el contenido de la solicitud que se presenta al juez?

La solicitud debe contener la siguiente información básica:

1. El nombre, identificación y lugar de residencia de la persona que utiliza la Acción.
2. La mención de la ley o acto administrativo incumplido.

^{44x} Al respecto, se debe comentar que la normatividad desarrollada posteriormente a la fecha en que se elaboró el texto original expresa que se debe presentar ante los jueces administrativos. En caso de apelación, su decisión será revisada por los tribunales administrativos. Deberá acudir en primera instancia ante los jueces administrativos y en segunda instancia ante los tribunales administrativos.

3. Una narración de los hechos constitutivos del incumplimiento.
4. Indicación de la autoridad o particular que incumple.
5. Prueba de la renuencia. Se debe acompañar prueba de la ratificación del incumplimiento de la autoridad o anexas copia de la solicitud no contestada.
6. Indicación de las pruebas que se solicitan.
7. La manifestación de no haber presentado otra solicitud respecto a los mismos hechos o derechos.
8. La solicitud podrá ser presentada en forma verbal si el solicitante manifiesta no saber leer o escribir, es menor de edad o se encuentra en situación de extrema urgencia.

2.6. ¿Qué debe contener la decisión del juez?

El juez deberá determinar en la sentencia si existe o no el incumplimiento. Si existe, deberá identificar la autoridad incumplida y le ordenará cumplir, en el plazo que fije, el deber omitido. Si el juez determina que no existe el incumplimiento, negará la petición.

La autoridad renuente deberá cumplir el fallo en el término señalado por la sentencia. Su incumplimiento ocasionará las sanciones a que haya lugar.

2.7. ¿Qué mecanismos

existen para la revisión de la sentencia?

Existe el recurso de apelación, que podrá ser solicitado dentro de los tres días siguientes a su notificación por el solicitante, por la autoridad renuente o por el Defensor del Pueblo.

3. El hábeas corpus

3.1. ¿Qué es el hábeas corpus?

Es un mecanismo de protección del derecho a la libertad que se puede invocar cuando la persona considere que es víctima de una privación ilegal de la libertad o de una prolongación ilegal de la privación de su libertad.

3.2. ¿Qué derechos tiene una persona privada de la libertad?

Toda persona privada de la libertad tiene derecho a:

1. Conocer las razones o motivos de su detención.
2. Recibir información inmediata sobre los cargos formulados contra ella, es decir, sobre los delitos por los cuales se le acusa.
3. Ser llevada sin demora ante un juez. Si esto no sucede, debe ser puesta en libertad.
4. Conocer todas sus garantías y a llamar a un abogado o a una persona que pueda asistirle.

5. Interponer el recurso de hábeas corpus, esto es, pedir a un juez que decida, sin demora, si la detención o el arresto fue realizado legal o ilegalmente. Si no existen razones legales para el arresto o la detención, el juez debe ordenar inmediatamente la libertad de la persona.

3.3. ¿Quién puede interponer el recurso de hábeas corpus?

Este recurso puede interponerlo el detenido, su abogado, sus familiares o cualquier persona a nombre del detenido. También puede interponerlo el Personero, el Procurador o sus delegados y el Defensor del Pueblo⁴⁵.

3.4. ¿Ante quién se presenta el recurso de hábeas corpus y quién lo decide?

El recurso de hábeas corpus puede presentarse ante cualquier autoridad judicial. Sin embargo, el trámite corresponde exclusivamente al juez penal del lugar donde se produjo el acto ilegal o del lugar más cercano a este. La solicitud debe resolverse en un lapso máximo de 36 horas. Si el juez incumple estos términos incurrirá en falta disciplinaria que debe ser investigada.

Si se demuestra que la detención viola las

garantías constitucionales y legales, el juez ordenará la libertad de la persona. Esta deberá producirse a más tardar dentro de las cuatro horas siguientes. La decisión del juez no es impugnabile y debe ser cumplida de inmediato.

3.5. ¿Qué requisitos se exigen para presentar el recurso?

El recurso de hábeas corpus debe contener, al menos, la siguiente información:

El nombre y apellidos completos de la persona que se encuentra privada de la libertad. Los motivos por los cuales se considera que no existen razones legales para la detención o para el arresto.

La fecha de la captura y el lugar donde se encuentra el detenido.

En lo posible, el nombre y apellidos del funcionario que ordenó la captura.

La firma de quien lo solicita.

4. El hábeas data

La Constitución Política de 1991 reconoció el derecho de hábeas data. Se trata de un derecho que, conforme al artículo 15, permite a las personas conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos

⁴⁵ La Personería, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo son las entidades a las cuales se puede acudir para que presenten el hábeas corpus cuando el detenido o sus familiares no puedan hacerlo directamente.

de entidades públicas y privadas⁴⁶.

5. Las acciones populares y de grupo

5.1. ¿Qué es la acción popular y la acción de grupo?

La acción popular es el mecanismo judicial idóneo para proteger los derechos e intereses colectivos relacionados, entre otros asuntos, con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos; la moral administrativa; el ambiente; la libre competencia económica y otros de similar naturaleza.

La acción de grupo es el remedio judicial idóneo para reclamar la reparación del daño causado a un derecho o interés colectivo o a un derecho subjetivo de cada uno de los miembros de un grupo social siempre que el daño sea para todos y ocasionado por una misma causa. El ejercicio de las acciones populares y de grupo fue reglamentado mediante la Ley 472 de 1998.

⁴⁶ "La Corte Constitucional ha amparado el derecho a la intimidad frente al archivo de instituciones privadas que certifican sobre el crédito de una persona, dando buenas o malas referencias, con base, por lo general, en datos atrasados.

El juez natural de amparo del derecho a la intimidad a través del hábeas data es en este momento el mismo juez constitucional de la acción de tutela, jueces y tribunales del poder judicial.

Hay que mencionar, por último, que el art. 42 del Decreto 2591 de 1991 establece claramente que la acción de tutela procederá '6) cuando la entidad privada sea aquella contra quien se hubiere hecho la solicitud en ejercicio del hábeas data, de conformidad con lo establecido en el art. 15 de la Constitución.'" CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 16 de junio de 1992.

Las acciones populares y de grupo protegen los derechos colectivos mientras que el hábeas corpus protege el derecho a la libertad personal, y la acción de tutela protege los derechos constitucionales fundamentales.

5.2. ¿Qué se entiende por derechos e intereses colectivos?

Según el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

1. El goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.
2. La moral administrativa.
3. La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas y demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.
4. El goce del espacio público y la defensa de los bienes de uso público.
5. La defensa del patrimonio cultural de

la nación.

6. La seguridad y salubridad pública.
7. El acceso a infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.
8. La libre competencia económica.
9. Acceso a los servicios públicos y a su eficiente y oportuna prestación.
10. La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos.
11. El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente.
12. La realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes.
13. Los derechos de los consumidores y usuarios.

La gama de derechos e intereses colectivos es amplia. Comprende no solo aquellos relacionados en la Constitución y las leyes, sino también en los tratados internacionales celebrados por Colombia.

5.3. ¿Cuál es la diferencia entre una acción popular y una acción de grupo?

La acción popular es un remedio procesal que sirve para evitar un daño, hacer cesar el peligro y restituir las cosas a su estado

anterior si ello fuere posible, cuando tal daño o peligro sean ocasionados por acciones u omisiones de autoridades públicas o de particulares que hayan violado o amenazado violar los derechos o intereses colectivos⁴⁷. La acción de grupo es un remedio procesal que se ejerce exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios. Este mecanismo debe ser ejercido por un número plural de personas (por lo menos veinte) que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes también deben tener lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad.

5.4. ¿Quiénes pueden ejercer las acciones populares?

Las acciones populares pueden ser ejercidas por:

1. Cualquier persona natural o jurídica.
2. Organizaciones no gubernamentales, populares, cívicas o de índole similar.
3. Entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se

⁴⁷ "Al hablar de acciones u omisiones entendemos las distintas manifestaciones de la actividad administrativa, vale decir, actos, hechos, operaciones administrativas y contratos. Cuando la amenaza o la vulneración del derecho la produzca un acto administrativo susceptible de recursos, no será necesario agotar la vía gubernativa para el ejercicio de estas acciones". BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho procesal administrativo. Ed. Señal, Medellín, 1999, pág. 98.

haya originado en su acción u omisión.

4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los personeros municipales, en lo relacionado con su competencia.
5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.
6. Las personas legitimadas para ejercer las acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre.

5.5. ¿En qué tiempo pueden ejercitarse las acciones populares?

Las acciones populares podrán incoarse y tramitarse en todo tiempo, aun durante los estados de excepción. Se tramitarán con preferencia a las demás acciones que conozca el juez, salvo acciones de tutela y de cumplimiento y el recurso de hábeas corpus.

5.6. ¿Cuál debe ser el contenido de la demanda en las acciones populares?

La demanda debe contener la siguiente información:

1. Nombre e identificación de quien ejerce la acción.
2. Indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado.
3. Narración de los hechos, actos, accio-

nes u omisiones que motivan la petición.

4. Determinación de la persona natural o jurídica o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible. Cuando se desconozcan los responsables de la vulneración o amenaza a un derecho o interés colectivo, corresponderá al juez determinarlo.
5. Enunciación de las pretensiones.
6. Pruebas que se pretenda hacer valer.
7. Dirección en donde se reciben las notificaciones.

5.7. ¿Quiénes conocen de las acciones populares?

Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de las acciones populares cuando ellas sean motivadas por actos u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñan funciones administrativas. Los jueces del circuito conocerán de las mismas, cuando las acciones se originen en actos u omisiones de los particulares y cuyo conocimiento no corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La segunda instancia corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo y a la sala civil del Tribunal de Distrito Judicial, respectivamente.

Los tribunales contencioso-administrativos y el Consejo de Estado conocerán estas acciones mientras entran en funcionamiento los jueces administrativos. Será competente

el juez del lugar en el cual ocurrieron los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. Cuando por los hechos sean competentes varios jueces, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiera presentado la demanda.

Donde no exista juez del circuito o de lo contencioso administrativo la demanda podrá presentarse ante cualquier juez civil municipal o promiscuo, quien deberá remitirla al funcionario competente dentro de los dos días siguientes. En el evento de comprometerse grave y permanentemente uno o varios de los derechos amparados en la Ley 472 de 1998, el juez civil municipal o promiscuo deberá remitir las diligencias al juez competente de inmediato y por el medio más eficaz.

5.8. ¿Cuándo puede el juez adoptar medidas cautelares para proteger los derechos e intereses colectivos?

El juez podrá adoptar, de oficio o a petición de parte, las medidas cautelares que considere pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. El juez podrá de manera particular:

1. Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando.
2. Ordenar que se ejecuten los actos ne-

cesarios cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea la consecuencia de la omisión del demandado.

3. Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de las anteriores medidas.
4. Ordenar, con cargo al Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes que se deben tomar para mitigarlo.

Si el peligro es inminente, podrá solicitar que el acto, la obra o la acción lo ejecute quien presentó la acción popular o la comunidad amenazada a costa del demandado.

5.9. ¿Quiénes pueden ejercer las acciones de grupo?

Un número plural o conjunto de personas (naturales o jurídicas) que hayan sufrido un perjuicio individual por una misma causa, frente a las cuales se dan todos los elementos configurativos de la responsabilidad. La acción debe ejercerse por intermedio de abogado. El Defensor del Pueblo y los personeros municipales también pueden instaurarla en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de desamparo o indefensión.

5.10. ¿En qué tiempo pueden ejercitarse las acciones de grupo?

Las acciones de grupo podrán ejercitarse dentro de los dos años siguientes a la ocurrencia del hecho que causó el daño o a la cesación de la conducta perjudicial.

5.11 ¿Quiénes conocen de las acciones de grupo?

La jurisdicción administrativa conoce de los asuntos en que el daño se derive de la actividad de entidades públicas o particulares con funciones administrativas. La jurisdicción ordinaria conoce de los demás casos.

6. El derecho de petición

6.1. ¿Qué es el derecho de petición?

Es el derecho fundamental que tienen todas las personas para formular peticiones respetuosas a las autoridades públicas o a los particulares que cumplen funciones públicas y para lograr una respuesta pronta y efectiva. Se encuentra reconocido en el artículo 23 de la Constitución Política. El Código Contencioso Administrativo regula la forma como se debe presentar y tramitar. El ejercicio del derecho de petición no requiere abogado ni representante legal.

6.2. ¿Qué debe contener una petición?

La solicitud mediante la cual se ejerce el derecho de petición debe contener los siguientes datos:

1. Ciudad y fecha.
2. La designación de la autoridad ante quien se dirige la petición.
3. Nombre, apellidos, documento de identidad y la dirección del peticionario.
4. El objeto de la petición, esto es, indicación de lo solicitado.
5. Las razones o fundamentos en que se apoya la petición.
6. La lista de los documentos que sirven de apoyo a la solicitud en caso de que se mencionen en la petición.
7. La firma del peticionario.

6.3. ¿Cuáles son las clases de petición?

Las peticiones, que pueden ser de interés general o de interés particular, se denominan:

1. Quejas, cuando ponen en conocimiento de las autoridades conductas irregulares de servidores públicos o de particulares a quienes se ha atribuido o adjudicado la prestación de un servicio público.
2. Peticiones de información, cuando se formulan a las autoridades para que den a conocer cómo han actuado en un caso concreto, permitan el examen de docu-

mentos públicos que reposen en su poder o expidan copias de documentos que reposan en una oficina pública.

3. Consultas, cuando son solicitudes efectuadas para que las autoridades manifiesten su parecer sobre materias que están a su cargo.

6.4. ¿Cuál es el término que tiene la autoridad para resolver la petición?

Las autoridades disponen de 15 días hábiles para contestar quejas, de 10 días para contestar peticiones de informaciones y de 30 para responder consultas.

El derecho de petición tiene carácter fundamental. Por ello, si la autoridad no ha dado respuesta en el término antes mencionado, la persona afectada puede acudir a la acción de tutela para que el juez ordene una respuesta rápida y completa.

6.5. ¿A qué sanción se hace acreedor el funcionario que no responde una petición?

Si el funcionario competente no recibe o no tramita una petición incurrirá en causal de mala conducta, la cual debe ser sancionada por su superior jerárquico. La persona afectada puede acudir ante el Personero, quien debe proceder a iniciar la investigación disciplinaria respectiva.



Actividades de aprendizaje^{48xi}

A continuación se exponen dos casos. Lea y analice cada uno. Posteriormente, conteste a las preguntas que se formulan. Discuta las respuestas con sus compañeros del Curso de Inducción.

Caso No. 1. ¡Este ya no es nuestro hogar!⁴⁹

"Mi nombre es Florentino Umaña. Vengo huyendo junto con mi señora y mis tres hijos de la violencia que tocó fondo en El Difícil. Sí, así se llama el pueblo. Curioso el nombre, ¿no? Pues fíjese que yo cultivaba allá la tierra y Mariela vendía víveres en la tiendita. Pero

^{48xi} Para las actividades de aprendizaje de esta Unidad se retoman dos de los casos incluidos en el Manual de Casos del texto original; sin embargo, se han realizado algunos ajustes editoriales para adecuarlos a la metodología del Curso de inducción.

⁴⁹ Los nombres usados en el presente caso son ficticios. Muchos de los hechos que se presentan también son producto de la imaginación, pero el propósito de ese ejercicio es el de facilitar la comprensión de los temas de fondo por parte del lector. Sin embargo, el caso está inspirado en la Sentencia SU-1150 de 2000 de la Corte Constitucional.

es que se entraron los grupos armados, sacaron a todas las familias y pues tocó venirse para la ciudad. La verdad es que nosotros no queremos violencia, ya no. Ni malos tratos. Nosotros no nos vamos a quedar con este terreno porque sabemos que no es nuestro, pero entiéndonos ¿es que no tenemos adonde ir! Es que, ¡cómo le explico!, nosotros no somos invasores ni nada de eso. Lo que pasa es que no sabemos adonde ir y estamos aquí asentados, esperando una solución del gobierno. Somos 26 familias y llevamos aquí varios años, desde el 96. Nadie nos dijo nada cuando llegamos y solo ahora como que están bravos. Pero es que nosotros sabemos que algo se puede negociar con los dueños del lote. Tal vez... si nos dieran un tiempito. De pronto podemos negociar o el gobierno nos puede dar una solución, ¿no le parece?"

La gerente general de la Corporación de Vivienda, Corvina⁵⁰, del Distrito de Doradal, designó un abogado para que iniciara una querrela de lanzamiento ante las autoridades de policía, respecto de un predio de propiedad de esa entidad financiera que múltiples familias habían ocupado sin autorización alguna. Las familias que allí se encontraban no eran las primeras en llegar. Muchas otras ya habían sido desalojadas con anterioridad de ese mismo lugar. El predio había sido clasificado, además, como un terreno de alto riesgo por la inminencia de derrumbes y deslizamientos de tierra. El abogado de

Corvina adujo tal circunstancia para justificar el lanzamiento de esas personas. Varios decretos municipales prohibían construcciones o asentamientos humanos en ese lugar y ordenaban el traslado inmediato de los ocupadores a otros lugares de menor riesgo.

El inspector de policía del municipio constató que el predio estaba ocupado por varias familias, entre ellas la de Florentino Umaña. Después de convocar a la Defensoría del Pueblo, a la Personería de Doradal y a las Secretarías de Gobierno, de Obras Públicas, de Bienestar Social, de Desarrollo Comunitario y al ICBF para coordinar el desalojo, fijó una fecha para la realización del operativo: esas personas deberían salir del predio el 24 de septiembre. La Defensora Regional del Pueblo en cuya jurisdicción se encuentra Doradal solicitó en múltiples ocasiones el aplazamiento de la medida, por considerar que se había violado el debido proceso de las personas que iban a ser desalojadas. En su opinión, los afectados no podían ser tratados como meros ocupantes de hecho, sino que su condición era la de personas desplazadas por la violencia que "se asientan en lugares deshabitados y no cercados en busca de amparo y albergue, ante la ausencia de una política de gobierno que dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 17 del Protocolo II, Ley 171/94, Ley 387/97, Decreto 178/98, y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional".

⁵⁰ Nombre ficticio.

Por ende, para la Defensora no existía disposición legal o administrativa que regulara expresamente el desalojo de víctimas de la violencia que se asienten en un lugar deshabitado y no cercado, mientras el gobierno decide sobre su suerte en cuanto a un albergue. En conclusión, el procedimiento aplicable a los ocupantes de hecho a quienes se les imputa la comisión de una contravención o delito menor no podría ser también aplicado de manera válida a aquellas personas. Además, las familias llevaban más de seis meses en el predio. En consecuencia, aunque fueran considerados ocupantes de hecho, el proceso pertinente no era el procedimiento policivo, que debe realizarse durante los primeros seis meses de asentamiento, sino un proceso de restitución de bien inmueble ante la justicia ordinaria. Para la Defensora estas faltas constituían una vulneración del derecho de los afectados al debido proceso y al principio de legalidad.

La diligencia se tuvo que suspender por la presencia de ancianos, niños, mujeres embarazadas, complicaciones generales de orden público y la necesidad de un dispositivo policial más amplio. Ante la gravedad de esta situación, la Defensora del Pueblo mantuvo su tesis jurídica y expresó su preocupación ante la inminencia del desalojo.

- En una situación tan compleja, ¿usted qué cree que podían hacer los afectados?
- Si en desarrollo de su trabajo como

servidor público de la Defensoría del Pueblo se le encomendara este caso ¿qué acciones emprendería para ayudar a los ciudadanos?

- Ante qué autoridad presentaría el mecanismo?
- ¿Cuáles son las obligaciones de un Estado social y de derecho frente a sus asociados?
- ¿Por qué es importante la protección de las personas que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta?
- ¿A quién le compete la ejecución y seguimiento de las políticas en materia de desplazados en un Estado social y de derecho?
- ¿Por qué el desplazamiento forzado es una violación reiterada y permanente de los derechos fundamentales de las personas?

Caso No. 2 ¡De igual a igual!⁵¹

Pedro:

"Yo llevaba 7 años de casado con Diana y las cosas iban muy mal. A pesar de que vivíamos razonablemente bien, todo el tiempo me exigía que trabajara más para que llevara más dinero a la casa y yo, simplemente, ya no daba más. Un día empezó a interesarme Camila, una de mis amigas, que siempre estuvo

⁵¹ Los hechos que a continuación se presentan responden totalmente a la ficción. Solamente buscan facilitar la comprensión del tema por parte del lector. Sin embargo, el caso ha sido inspirado en la sentencia de la Corte Constitucional C-082 de 1999.

dispuesta a ser una mano amiga y una mujer de armas tomar a la hora de las dificultades. Como ustedes se pueden imaginar, una cosa llevó a la otra y yo terminé saliendo con ella hasta el día en que mi esposa nos pilló en una situación bastante comprometedora. Diana se indignó mucho y solicitó inmediatamente el divorcio ante las autoridades, alegando adulterio por parte mía.

Durante el curso del proceso se demostró la causal alegada y, en consecuencia, se declaró el divorcio entre Diana y yo. Los años que siguieron fueron tiempos duros no solo por la culpa que me embargaba, sino también por la falta que me hacía compartir mi vida y mis logros con mis hijos. Sin embargo, a raíz de eso, Camila y yo nos volvimos más cercanos y más cómplices al punto que nos vamos a casar en diciembre del presente año. ¡Siempre hay una segunda oportunidad para ser feliz!''

Lucía:

''Fui una mujer consagrada al hogar y a mis hijos desde siempre, porque sabía que eso era lo que debía hacer. Mi madre y mis hermanas consideraron el matrimonio como una obligación y un sacrificio, más que como un acto de amor. Tal vez sin darme cuenta ese fue el destino que tomó mi vida durante todos estos años. De hecho, nunca fui feliz en mis 20 años de matrimonio y mi esposo Humberto, evidentemente, nunca me quiso

de verdad. Sin embargo, mi formación me exigió responder por las decisiones que había tomado y lo hice con fortaleza hasta que mis hijos cumplieron la mayoría de edad.

No recuerdo exactamente cuándo llego Julián a mi vida, pero sí recuerdo el nuevo sentido que adquirieron las cosas cuando él apareció. Lo cierto es que esto ocurrió cuando yo estaba casada aún con Humberto. Sé que no tuve el valor suficiente para evitar todo el dolor que le causé a mi familia, pero en este proceso aprendí que la verdad es invencible y que siempre sale a la luz con toda su elocuencia. De hecho, como era de esperarse, la relación con Julián trascendió, mi esposo nos sorprendió y en definitiva solicitó el divorcio inmediatamente alegando ante las autoridades adulterio de mi parte.

La causal fue probada en juicio, al igual que la devoción que Julián y yo nos profesábamos, por lo que el resultado final de esta situación fue inevitablemente el divorcio. A pesar de todas las angustias durante estos últimos años y del recuerdo bochornoso del tiempo pasado, Julián y yo decidimos unir nuestras vidas en matrimonio porque nos amamos. Sin embargo, cuando fuimos a hacer las diligencias matrimoniales nos informaron que no nos podíamos casar ¡porque la ley hace de nuestra unión un matrimonio nulo! Sí, tal como lo oyen. Eso no opera así para los varones en las mismas circunstancias pero sí para las mujeres en

mis condiciones. La norma que se aplica en estos casos reza de la siguiente manera:

Código Civil

Artículo 140. El matrimonio es nulo y sin efectos, en los siguientes casos:

(...) 7. Cuando se ha celebrado entre la mujer adúltera y su cómplice, siempre que antes de efectuarse el matrimonio se hubiere declarado en juicio probado el adulterio.

Esta situación me ha afectado realmente porque ayer recibí la invitación de mi amigo Pedro a su matrimonio. Lo más sorprendente es que él es un compañero de oficina que vivió una experiencia similar a la mía en su primer matrimonio y contraerá nupcias en diciembre. En mi caso, como la norma hace expresa alusión a las mujeres, no podré casarme con Julián a pesar de todo lo que nos une, hasta que esa disposición violatoria de la igualdad desaparezca. Si lo hago, nuestro vínculo matrimonial podría ser declarado nulo. Ahora que usted sabe mi historia, ¿podría darme un consejo sobre lo que yo podría hacer?"

Lucía no se quedó con las manos cruzadas ante esta situación y decidió averiguar qué podía hacer contra una norma tan abiertamente injusta. En su cabeza flotaba un mar de preguntas: ¿El Congreso podía expedir válidamente una norma que tratara de manera tan distinta a hombres y a mujeres? ¿Existen

límites a lo que pueden consagrar las leyes? ¿Quién puede hacer esa evaluación? ¿A quién debería acudir? Una amiga suya le comentó que existían claros límites a lo que se puede consagrar en las leyes dentro de un Estado social y democrático de derecho y que tales límites estaban dados por la Constitución.

- Ante el caso expuesto, ¿qué acción o mecanismo podría utilizar Lucía para poder contraer matrimonio con Julián?
- Para interponer el recurso, ¿Lucía debería valerse de asesoría legal o podría interponerlo por ella misma, sin mediación de un abogado?
- ¿Qué tipo de ayuda podría brindar la Defensoría del Pueblo en un caso como el que nos ocupa?
- ¿En el Estado social y de derecho existe una norma a la cual deban someterse todas las autoridades públicas?
- ¿Qué pueden hacer los afectados si el Congreso expide una ley que establece derechos distintos para las personas en razón de su raza, su creencia religiosa o su sexo?
- ¿Por qué la Constitución le fija límites al Congreso?
- ¿En qué casos se puede justificar constitucionalmente la existencia de una norma que establezca distinciones fundadas

en el sexo de las personas?

Conclusión

La Constitución proclama que Colombia es un Estado social y democrático de derecho. Ello significa, según la Corte Constitucional, que Colombia es "un Estado democrático regulado por la ley, en el que priman los principios de igualdad, participación y pluralidad, y en el que el individuo se erige como epicentro de las acciones del Estado, las cuales serán legítimas en cuanto propendan a su bienestar y evolución, permitiéndole un desarrollo autónomo, singular e integral, el cual logra en la medida en que pueda, efectivamente, realizar sus derechos fundamentales"⁵².

La Constitución ha adoptado, para garantizar la realización efectiva de los bienes jurídicos fundamentales de las personas, los principios de separación de poderes y de colaboración armónica entre las ramas del poder, ha creado instituciones con especial vocación para la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos como la Defensoría del Pueblo y ha reconocido diversos mecanismos de defensa procesal para garantizar la plena realización de tales derechos.

El Estado social y de derecho se erige, entre las diversas formas de Estado, como el mejor garante de los derechos humanos que ha existido hasta este momento en la historia de

⁵² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-220 de 1997.

las instituciones políticas.



Bibliografía

ABENDROTH, Wolfgang, et al. *El Estado social*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

ÁNGELES GALIANA, Saura. *La actividad legislativa en el Estado social de derecho*. Universidad Rovira i Virgili. Página de internet dirección URL: <http://www.uv.es/~afd/CEFD/2/galiana.html>

BETANCUR JARAMILLO, Carlos. *Derecho procesal administrativo*. Señal, Medellín, 1999.

BLANCO VALDÉS, Roberto L. *El valor de la Constitución: separación de poderes, supremacía de la Ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado Liberal*. Alianza, Madrid, 1994.

BOBBIO, Norberto. *Teoría del Derecho*, Temis, Santa Fe de Bogotá, 1990.

BORDEAU, George. *Derecho Constitucional e instituciones políticas*. Librería General de Derecho y Jurisprudencia, París, 1972.

COTTA, Mauricio, *Parlamentos y representación*. En: PASQUINO, Gianfranco, et al. *Manual de Ciencia Política*. Alianza Universidad Textos.

DEL VECCIO, G. *Teoría del Estado*. Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1956.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *¿Qué es la acción de tutela?* Bogotá, 1992.

_____. *Derecho de petición*. Bogotá, 1993.

_____. *Acciones populares y de grupo*. Bogotá, 1999.

ESMEIN. *Elementos de Derecho Constitucional*. París.

FRIEDRICH, Carl J. *Gobierno constitucional y democracia: Teoría y práctica en Europa y América*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975. Volumen 1.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado Social y sus implicacio-*

nes. En: Materiales de Derecho Constitucional. Centro de Estudios Constitucionales, 1991. Página de Internet dirección URL: http://www.der.uva.es/constitucional/verdugo/estado_social.html

_____. *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. Editorial Alianza, Madrid, 1982.

GÓNGORA M., Manuel Eduardo. *Estado absoluto: gubernaculum sobre jurisdicción*. En: *La responsabilidad del Estado Legislador en los eventos de sentencias moduladas*. Tesis (Abogado), Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, 2001.

GRUNDGESETZ DEUTSCHLAND. Página de Internet dirección URL: <http://text.bundesregierung.de/frameset/ixnavitext.jsp?nodeID=4222>

HAMILTON, Alexander, *et al. El Federalista*. Serie Clásicos de la democracia. Página de Internet dirección URL: <http://www.librolibre.org/ni/PaginasLibros/90151.html>

HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. CEC, Madrid, 1992.

KELSEN, Hans. *Teoría pura del Derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1981.

LASKI, H. J. *El Estado moderno, sus instituciones políticas y económicas*. Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1932.

LLERAS DE LA FUENTE, Carlos, *et al. Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia*. Editorial Carrera 7ª, Santa Fe de Bogotá, 1992.

LOCKE, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Aguilar, Buenos Aires, 1963.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat Barón de. *El espíritu de las leyes*. Garnier, París, 1926.

REY CANTOR, Ernesto. *Introducción al derecho procesal constitucional*. Universidad Libre, Cali, 1994.

SCHMITT, Carl. *La defensa de la Constitución. Estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución*. Labor, Barcelona, 1931.

VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho administrativo*. Temis, Santa Fe de Bogotá, 1997.



Glosario

El presente glosario no pretende explicar la totalidad de los conceptos propios del Derecho Internacional Humanitario. Los conceptos aquí definidos simplemente buscan aclarar el contenido de los términos técnicos utilizados en los textos que componen el presente volumen, de manera tal que puedan ser comprendidos por cualquier persona independientemente de su actividad u oficio.

Acción de inconstitucionalidad: acción que puede ejercer todo ciudadano para solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad de leyes y decretos con fuerza de ley. Estas acciones son decididas por la Corte Constitucional.

Acciones contencioso-administrativas: son acciones mediante las cuales una persona puede demandar ante jueces especiales (tribunales administrativos y Consejo de Estado) un acto u omisión que proviene de las autoridades públicas y de las entidades privadas que cumplen funciones administrativas. Estas acciones se pueden utilizar solo cuando se ha hecho previamente el reclamo directamente a la autoridad presuntamente responsable. Las más importantes son:

La acción de nulidad que se interpone contra los actos administrativos, esto es, contra aquellas decisiones de las entidades públicas. Esta acción de nulidad persigue anular los actos administrativos que violen la Constitución o las leyes.

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho que se interpone para buscar la anulación de un acto administrativo violatorio de los derechos de una persona. También busca restablecer el goce de tales derechos. Esta acción busca garantizar el respeto a las normas y la reparación de los daños causados.

La acción de reparación directa que se interpone para buscar la reparación de un daño causado por un hecho administrativo.

Acto administrativo: decisión general o especial que, en ejercicio de sus funciones, toma la autoridad administrativa en relación con derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas. Este acto procede del poder ejecutivo a diferencia del acto que procede del legislativo (la ley) y del acto que procede del poder judicial (providencias, autos o sentencias).

Administración pública: conjunto de organismos que integran la rama ejecutiva del poder público.

Alcalde: autoridad encargada del gobierno inmediato en cada municipio o distrito, razón por la cual es el jefe administrativo local y representante legal de esas entidades territoriales.

Constitución: norma básica sobre la cual se funda y sostiene todo el orden jurídico, la organización y el funcionamiento del Estado⁵³. La Constitución involucra un sistema de disposiciones de la máxima jerarquía que son el centro de validez del resto del ordenamiento jurídico. También fija y limita las facultades de los gobernantes. Como ley superior, ninguna de las leyes o actos administrativos puede estar en oposición a ella. Consagra los derechos mínimos que deben ser respetados por las autoridades y los particulares.

Contralorías: órganos encargados de vigilar el manejo de los recursos por parte de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.

Corte Constitucional: órgano colegiado de la rama judicial del poder público, al que se le confía la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución. Tiene competencia para conocer, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad que promueven los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, contra las leyes, y contra los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno. La Corte también puede revisar las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela.

Defensor del Pueblo: alta autoridad que por mandato de la Constitución está encargada de proteger y difundir los derechos humanos. Forma parte del Ministerio Público y es cabeza de la Defensoría del Pueblo, institución creada por la Ley 24 de 1992 con el propósito de apoyar al Defensor en el cumplimiento de su misión.

Democracia: forma de gobierno cuya base es la voluntad popular. La Constitución colombiana propende a una democracia participativa. En ella, los ciudadanos no están limitados en su relación con el poder político a la concurrencia a elecciones para seleccionar sus representantes, sino que también pueden controlar la labor que ellos realizan e intervenir directamente en la toma de decisiones. En este sentido, la democracia colombiana involucra tanto aspectos procedimentales como, por ejemplo, las elecciones, el control sobre los mandatarios, los mecanismos de participación, la división de poderes y la regulación de los partidos políticos, como aspectos sustanciales que se expresan en los derechos fundamentales y en los fines y obligaciones del Estado.

Diputados: personas que componen las asambleas departamentales. Tienen periodos de tres años con la posibilidad de ser reelegidos indefinidamente.

Estado: forma de organización política de la sociedad. Para integrarlo, concurren estos elementos: la población (elemento humano), el territorio (elemento físico), la soberanía (elemento de poder) y el reconocimiento internacional. El Es-

tado moderno es una institución política nacida del ejercicio de la voluntad popular, regulado por un régimen legal que se origina en una Constitución Política y que, integrado por tres ramas del poder, tiene como función respetar y garantizar los derechos de las personas.

Estado absolutista: forma de organización política caracterizada por la concentración de todos los poderes en cabeza de un solo individuo que lo ejerce según sus conveniencias y voluntad. En esta organización el poder no es *res pública* sino *res privada*. El principio de gobierno absolutista es que el poder del soberano carece de límites frente a sus súbditos. En estos sistemas los ciudadanos no tienen derechos. El gobernante, monarca o dictador gobierna a su arbitrio sin atenerse a la ley, sin frenos ni contrapesos judiciales, parlamentarios o populares. No hay limitaciones constitucionales.

Estado de derecho: forma de organización política radicalmente opuesta al Estado absoluto. Está caracterizada por la vigencia de un régimen constitucional de separación de poderes, una vía democrática de acceso al poder, la responsabilidad de los funcionarios públicos por violación, omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones y la consagración constitucional y legislativa de los derechos humanos y las libertades públicas.

Gobernador: jefe de la administración departamental, representante legal del departamento y agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público, para la ejecución de la política económica general y para los asuntos que mediante convenios la nación acuerde con el departamento⁵⁴.

Gobierno: actividad política relacionada con la dirección suprema del Estado en todo su conjunto y unidad, encargada de fijar las grandes directivas en lo político y orientar a la nación por un determinado sendero. En un sentido más restringido, hace alusión al conjunto de órganos y funcionarios por medio de los cuales actúa el Estado como persona jurídica⁵⁵.

Juez: persona u organismo nombrado para administrar justicia. También posee autoridad para instruir, tramitar, juzgar, sentenciar y ejecutar el fallo que profiera. Resuelve, con fundamento en la Constitución y las leyes, los conflictos entre particulares o entre estos y el Estado cuando quiera que resulte lesionado un derecho, bien o interés protegidos por el ordenamiento jurídico.

Jurisprudencia: interpretación de la ley y la Constitución hecha por los jueces. Conjunto de sentencias que determinan

⁵⁴ Cfr. Rodríguez, Libardo. La estructura del poder público en Colombia. Temis, Santa Fe de Bogotá, 1997, p. 182.

⁵⁵ Cfr. Caballero, Gaspar, y Anzola, Marcela. Teoría constitucional. Santa Fe de Bogotá, Temis, 1995, p. 226.

⁵³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-536 de 1998.

el alcance y significado de una norma jurídica.

Legalidad: sujeción de la acción política, administrativa y social a las normas jurídicas vigentes.

Ley: norma general proferida por el legislador (Congreso) que busca regular el comportamiento de las personas y de las entidades públicas para alcanzar los fines que dan sentido al Estado.

Ley fundamental: concepto empleado para designar la Constitución de un Estado.

Magistrados: miembros de los tribunales colegiados. La mayoría de sus votos constituye el acuerdo o resolución en los asuntos ordinarios.

Ministerio público: organismo de control encargado de velar por la aplicación de la ley y por la defensa de los intereses generales de la sociedad. Lo conforman la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías, entidades a las cuales corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

Nación: conjunto de seres humanos que además de tener un lugar común de nacimiento y de vida (el territorio) tienen una serie de características que los identifican y a su vez los distinguen de otros conjuntos de seres humanos. Tales semejanzas se refieren al idioma, raza, comunidad de origen, religión y costumbres de sus miembros. Es, por lo tanto, un concepto sociológico y cultural que no depende de la existencia de un Estado. Así, una determinada nación puede no tener Estado (*v. gr.*, los palestinos), en un Estado pueden convivir varias naciones (*v. gr.*, las disueltas Unión Soviética y Yugoslavia) y una nación puede ocupar varios Estados (*v. gr.*, los alemanes estuvieron divididos en dos Estados: la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana)⁵⁶.

País: concepto relativo al factor geográfico. Se utiliza para identificar un territorio o una región. En algunos casos, un solo país corresponde a un Estado (*v. gr.*, Colombia), mientras que en otros coexisten varios países en un mismo Estado (*v. gr.*, Gran Bretaña).

Personero: servidor elegido por el concejo para el periodo que fije la ley. Forma parte del Ministerio Público. Cumple, en el respectivo municipio, las actividades encomendadas a ese órgano de control.

Presidente: máxima autoridad de la rama ejecutiva del poder público. Tiene a su cargo la dirección del gobierno y la administración del país en representación del pueblo que lo elige, generalmente, por medio del sufragio universal.

Rama ejecutiva: rama del poder público encargada de ejecutar las leyes y cumplir las funciones concernientes a la administración. En el ámbito nacional la dirige el Presidente de la República. Para ello nombra libremente a sus colaboradores más cercanos (ministros y directores de departamentos administrativos).

Rama legislativa: rama del poder público encargada de hacer las leyes. Está integrada por el Congreso que, a su turno, se compone del Senado y la Cámara de Representantes. Los miembros del Senado son elegidos cada 4 años por todos los ciudadanos (circunscripción nacional). Los miembros de la Cámara son elegidos cada 4 años por los ciudadanos que habitan en cada una de las regiones (circunscripción regional).

República: régimen político en el cual un pueblo ejerce la soberanía⁵⁷ por medio de sus representantes. Suele hablarse de "gobierno republicano" para oponerlo al monárquico, donde el poder soberano suele recaer en la figura de un individuo (monarca).

Sentencia: acto del juez por medio del cual se resuelve la cuestión principal de un proceso. Es el acto más importante que culmina el proceso judicial.

⁵⁶ Sobre el tema de nación pueden consultarse los siguientes autores: Herder, *Obra Selecta*. Alfaguara, Madrid, 1982; Renán, *¿Qué es una Nación?* Alianza Editorial, Madrid, 1987; P.S. Manzini, *Sobre la nacionalidad*. Tecnos, Madrid, 1985; Lord Acton, *Nationality*; y J. R. Recalde, *La construcción de las naciones*. Siglo XXI, Madrid, 1982.

⁵⁷ Soberanía puede definirse, en términos simples, como el poder sobre el que no recae otro. Se habla comúnmente de "soberanía nacional" y "democracia representativa" cuando los representantes actúan conforme a los intereses de la Nación entera, y de "soberanía popular" y "democracia participativa" cuando los representantes actúan como mandatarios del pueblo.