

EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA SALVAGUARDA DE LA CONSTITUCIÓN

Alexei Julio ESTRADA

SUMARIO: I. *Introducción al modelo de la separación de poderes en la Constitución colombiana de 1991.* II. *El control constitucional en la Constitución Política de Colombia de 1991.* III. *Los órganos de control en la carta colombiana de 1991.* IV. *La Procuraduría General de la Nación.* V. *La Defensoría del Pueblo en la Constitución colombiana de 1991.* VI. *Anexos.*

I. INTRODUCCIÓN AL MODELO DE LA SEPARACIÓN DE PODERES EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA DE 1991

El artículo 113 superior, con el cual se inicia el capítulo referido a la estructura del Estado, señala un primer elemento que contribuye a determinar cuál es el nuevo esquema de separación de poderes introducido por el constituyente de 1991. Según aquel, se mantiene la clásica división tripartita del poder público; sin embargo, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial son complementadas con otras a cargo de órganos autónomos e independientes. Se trata de los denominados órganos de control correspondientes al Ministerio Público y a la Contraloría General de la República (artículo 117) y los órganos electorales, encargados de organizar, dirigir y vigilar las elecciones (artículo 120). Así, el actual ordenamiento constitucional colombiano no prevé cinco ramas del poder público, sino cinco funciones diferentes.

Ahora, dentro de este entramado complejo de órganos, funciones y competencias el tema a determinar es qué modelo de relaciones entre poderes es el que incorporó el constituyente de 1991. Al respecto, cabe recordar que la

doctrina ha propuesto en el constitucionalismo moderno tres modelos principales, a saber:

- La línea Madisoniana. En este modelo, imperante en Estados Unidos, las relaciones entre las ramas se caracterizan por un sistema de frenos y contrapesos.
- El sistema de la colaboración armónica. Este modelo fue introducido en Colombia en la reforma de 1936, cuando se recogieron las ideas de Wilson y Roosevelt sobre el replanteamiento del sistema de Madison de frenos y contrapesos, para hacer más eficiente y responsable al Estado, que debía intervenir en la economía e impulsar políticas sociales.
- El sistema de concurrencia. Este modelo, similar al anterior en sus replanteamientos frente al esquema madisoniano, se caracteriza porque en él se permite que más de una rama participe en el desarrollo de una misma actividad o decisión.

En Colombia se implementó un sistema mixto con componentes de los tres modelos anteriores con la intención clara de solucionar el desequilibrio atribuido a un excesivo poder presidencial, tradicional en el constitucionalismo latinoamericano.

En materia de frenos y contrapesos, por ejemplo, se conservó la objeción presidencial a los proyectos de ley, se mantuvo la institución del juicio político al presidente de la República, se introdujeron figuras propias del sistema parlamentario como la moción de censura de los ministros, se incrementaron los controles políticos y judiciales sobre el gobierno bajo los estados de excepción, se ampliaron los controles judiciales a la actuación de los restantes poderes públicos, con interesantes novedades tales como el proceso de pérdida de investidura de los congresistas a cargo del Consejo de Estado.

Por su parte, el principio de colaboración armónica está expresamente señalado en el artículo 113, así: “...Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la consecución de sus fines”; así, por ejemplo, el presidente participa en el proceso legislativo mediante la presentación de proyectos de ley, e igualmente persiste la figura de la delegación legislativa en virtud de la cual el Congreso puede facultar al gobierno para expedir normas con fuerza material

de ley y, por otra parte, el Poder Judicial concurre en la conformación de organismos autónomos e independientes.

Asimismo, llaman la atención los elementos del sistema de concurrencia entre poderes incorporados ya que es en este tema donde se presentan las mayores innovaciones, especialmente en asuntos relacionados con la intervención del Estado en la economía, materia en la cual el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Banco de la República (órgano constitucional autónomo) actúan coordinadamente para alcanzar los propósitos señalados en el artículo 334 constitucional.

Descrito en breve el panorama de la estructura del poder público en Colombia, es conveniente ahora mencionar y resaltar las principales instituciones introducidas por el constituyente de 1991 respecto de las funciones y órganos del Estado que interesan a los propósitos de la presente ponencia, es decir, la justicia constitucional y los órganos de control.

II. EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991

Si bien la carta de 1991 mantuvo en esencia el modelo de control establecido en la Constitución de 1886, esto es un control por vía de acción pública, controles automáticos y un control por vía de excepción de inconstitucionalidad, el papel de la justicia constitucional sufrió un vuelco sustancial. Este cambio de rol puede ser atribuido esencialmente a los factores que a continuación se enuncian:

- La creación de la Corte Constitucional; corporación con poderes más amplios que los que tenía la Corte Suprema de Justicia, y con una lista de funciones que revelan su preponderante papel en el esquema constitucional colombiano.¹

¹ De conformidad con el artículo 241 constitucional tales funciones son: I) Revisar la constitucionalidad de leyes y decretos con fuerza de ley; II) Ejercer un control previo sobre todos los tratados internacionales, tanto por vicios de forma como de fondo; III) Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la inconstitucionalidad de la convocatoria de un referendo o una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación; IV) Revisar la constitucionalidad de los referendos sobre leyes, las consultas populares y los plebiscitos del orden nacional, en estos últimos casos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización; V) Revisar los fallos de tutela de los derechos constitucionales proferidos por cualquier autoridad ju-

- La adopción de la acción de tutela, hermana del derecho de amparo conocido y difundido en América Latina y recogido con variantes en algunas democracias europeas, especialmente Alemania y España. Con la acción de tutela, instrumento para la protección de los derechos constitucionales fundamentales, todos los jueces del país tienen la posibilidad de ejercer de forma especial y extraordinaria la jurisdicción constitucional aunque sin pertenecer a ella, como ha sido enfática en aclarar la Corte Constitucional. La acción consiste en un control constitucional concreto en el cual el juez —excepcionalmente actuando como juez constitucional— revisa si las acciones u omisiones de una autoridad pública o un particular determinado amenazan o vulneran los derechos fundamentales de una persona, en una controversia real entre dos partes. Con este control concreto el juez tiene el poder de ajustar la realidad a la Constitución para que los valores que ésta garantiza adquieran la vocación de convertirse en parámetros de conducta social y de convivencia civilizada.
- La parte dogmática de la Constitución de 1991, compuesta por el título sobre los principios fundamentales, la carta de derechos y el capítulo sobre los principios de aplicación e interpretación de los derechos, los cuales han creado límites sustanciales a la actuación de los poderes públicos; límites que determinarán los jueces constitucionales y que no pueden ser transgredidos aun cuando la autoridad actúe dentro de su órbita formal de competencia y con estricto acatamiento de los procedimientos que regulan el desarrollo de sus funciones. Un claro ejemplo de este cambio de paradigma es el replanteamiento que la Corte Constitucional hizo a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en lo referente a la revisión de constitucionalidad de los estados de excepción, ampliando este, incluso al contenido material de dichos decretos.
- Las facultades de los jueces constitucionales. Este cambio se entiende, por ejemplo, a raíz del vertiginoso descrédito que ha tomado una antigua concepción de los funcionarios judiciales según la cual la presunción de constitucionalidad era llevada a

dicial; y VI) Ejercer un control constitucional previo sobre los proyectos de leyes estatutarias.

límites absurdos bajo la noción que *el juez aplica ley, no la Constitución*. La consecuencia inmediata ha sido el revitalizado uso de la excepción de constitucionalidad por los jueces de todas las especialidades, es decir, la aplicación preferente de la carta en un proceso civil, penal, laboral, contencioso administrativo o de otra especialidad.

Existe, además, una serie de factores “prácticos” que han incrementado el poder de los jueces, como por ejemplo:

- La responsabilidad de la Corte Constitucional, las demás altas cortes, los tribunales y los jueces cuando cumplen su función constitucional, de trazar una nueva tradición interpretativa, construyendo un nuevo constitucionalismo para la protección de los derechos fundamentales.
- La carta de 1991 tiene un perfil marcado por la generalidad y la abstracción, situación que obliga al juez constitucional a edificar un sistema constitucional armónico, que permita la reconfiguración de un sistema jurídico con criterios más o menos unificados, o que por lo menos, posibiliten niveles eficaces de seguridad jurídica.
- Una situación conectada a las anteriores es lo que se podría denominar la incertidumbre constitucional, que apenas hoy empieza a reducirse en su complejidad. La carta de 1991, incorpora nuevos conceptos y categorías, que ni la doctrina, ni la jurisprudencia han delimitado. La consecuencia inmediata de ello es que el juez constitucional tiene la tarea de hacerlo para determinar el contenido de la carta con sus fallos, situación que obviamente deviene en un panorama muy amplio de poder de decisión para el juez.

Ahora bien, como antes se dijo, los cambios anteriores no significaron el abandono del modelo tradicional de control constitucional en Colombia, el cual se ejerce esencialmente mediante la vía de la acción pública de inconstitucionalidad, la vía de la excepción de inconstitucionalidad y los controles de constitucionalidad oficiosos de ciertas disposiciones, en esa medida el control constitucional sigue siendo difuso y todos los jueces actúan como jueces de constitucionalidad mediante la

inaplicación de los preceptos legales que sean contrarios a los preceptos constitucionales.

Sin embargo, el mecanismo principal de control constitucional es la acción pública de inconstitucionalidad, que goza de una larga tradición en el constitucionalismo colombiano, la cual se remonta al Acto Legislativo 03 de 1910.

Esta acción es considerada un derecho político en cabeza de todos los ciudadanos colombianos. Su trámite, regulado por el Decreto 2067 de 1991, se inicia con la presentación de una demanda por escrito ante la Secretaría de la Corte. El presidente de la Corte procede a repartir el asunto a uno de los magistrados encargado de sustanciarlo quien cuenta con un plazo de 10 días para admitir la demanda. Si ésta no reúne los sencillos requisitos señalados en el mismo estatuto será inadmitida, y el magistrado sustanciador le señalará al impugnante las enmiendas que debe introducir, para que proceda a corregirla en un plazo de tres días so pena de su rechazo. En el auto que admite la demanda el magistrado puede decretar las pruebas que estime necesarias y conducentes, las cuales se practicarán en el plazo de 10 días, vencido este término se corre traslado por 30 días al Procurador General de la Nación para que rinda concepto. Cumplido el plazo anterior, el magistrado sustanciador cuenta con 30 días para presentar su proyecto de decisión a la Corte, momento a partir del cual la Sala Plena dispone de 60 días para proferir sentencia. Cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso para defender o impugnar las normas sometidas a control.

Como se ya mencionó, la acción tiene un carácter público y por lo tanto cualquier ciudadano colombiano en ejercicio de sus derechos políticos puede presentar una demanda de inconstitucionalidad, lo anterior implica que según el ordenamiento jurídico colombiano no existe una legitimación activa restringida para hacer uso de ese mecanismo de salvaguarda de la Constitución. No obstante, en todos los procesos de constitucionalidad, tanto los que tienen lugar por el ejercicio de la acción pública, como en el caso de los controles automáticos² participa el Ministerio Pú-

² De conformidad con el ordenamiento constitucional colombiano (artículo 241 C. P.) cierto tipo de normas tienen control automático por parte de la Corte Constitucional, tales como los proyectos de ley estatutaria, los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias y los decretos expedidos bajos los estados de excepción.

blico, razón por la cual es preciso profundizar en la integración y funciones de este órgano de control.

III. LOS ÓRGANOS DE CONTROL EN LA CARTA COLOMBIANA DE 1991

Como complemento del nuevo modelo de control constitucional, y en desarrollo del sistema de concurrencia, la carta política de 1991 consagró los denominados órganos de control, a saber: I) El Ministerio Público,³ integrado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo; y II) la Contraloría General de la República.⁴

El estudio en desarrollo, se concentrará exclusivamente en el Ministerio Público, por su rol protagónico en los juicios de constitucionalidad, en defensa del ordenamiento superior y, en particular, de los derechos fundamentales. No obstante, es necesario realizar algunas consideraciones preliminares sobre la naturaleza de estos órganos.

Así, la carta política, en su artículo 117, se encarga de precisar que tanto el Ministerio Público como la Contraloría General de la República, son órganos de control. Se acepta, entonces, la existencia de cuatro y ya no solamente tres funciones estructurales del Estado, agregando la de control; sólo que el ejercicio de esta última no se confía a una rama del poder público, sino a órganos autónomos e independientes.

Al respecto, debe aclararse que el concepto de órganos aparece en la Constitución Nacional en una doble dimensión: como partes integrantes de las tres ramas tradicionales, y como entidades que cumplen una función distinta de la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Por ejemplo, dentro de la primera acepción, se entiende que el Senado de la República y la Cámara de Representantes son órganos de la rama legislativa, y que la Corte Constitucional es un órgano de la rama judicial; mientras que, dentro de la segunda acepción, se enmarcan los denominados ya mencionados órganos de control.

³ Según el artículo 118 superior, le 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.

⁴ Según el artículo 267 superior, tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.

Ahora, con relación a estos últimos, es necesario preguntarse: ¿Hasta dónde llega su autonomía e independencia para el cumplimiento de sus funciones? Pues bien, tradicionalmente se ha considerado acertada la distinción entre ramas del poder público, como aquellas encargadas de cumplir las funciones clásicas del Estado; y órganos, como aquellos encargados de sus tareas modernas y las que puedan surgir dentro de su evolución. Sin embargo, las actuaciones de unos y otros no siempre son fácilmente diferenciables, prestándose a confusiones que derivan generalmente en la trasposición de competencias y la consecuente pérdida de la autonomía de los órganos frente a las ramas, motivo por el cual el constituyente quiso delimitar expresamente el ámbito de acción de los primeros, delegando al legislador la consagración de mecanismos tendientes a preservar sus fronteras.

De esta manera, se destaca que tanto al Ministerio Público, como a la Contraloría General de la República, es decir a los órganos de control, la carta política les reconoce plena autonomía administrativa y presupuestal, como signo inequívoco de su intención de garantizar la independencia de aquellos respecto de las ramas del poder público.

Dicha autonomía se traduce en la capacidad de dictar sus propios actos administrativos, celebrar sus contratos, comparecer en juicio a través de sus representantes como demandantes y demandados, y ejecutar su propio presupuesto. En particular, la actual autonomía e independencia del Ministerio Público, contrasta con su concepción original contenida en la Constitución anterior (de 1886), según la cual el Ministerio Público debía ser ejercido bajo la suprema dirección del gobierno. No obstante, su desarrollo a lo largo de los más de cien (100) años en que estuvo vigente fue en el sentido de procurar independencia funcional para la Procuraduría General de la Nación.

En síntesis, llegando al momento de las primeras conclusiones, lo que refleja la Constitución colombiana de 1991 respecto a los órganos de control, es que éstos cumplen funciones especiales del Estado que no pueden ubicarse dentro de la órbita ordinaria de competencia de las ramas tradicionales del poder público, básicamente por comprender actividades de control y vigilancia de las actuaciones del aparato administrativo.

IV. LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

A la cabeza del Ministerio Público encontramos al Procurador General de la Nación, quien es elegido por el Senado de la República de terna integrada por candidatos del presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado para un periodo de cuatro años. Sus principales funciones, de las cuales derivan las demás, son: vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad; defender los intereses de la sociedad y los intereses colectivos; y velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.

Dichas funciones puede ejercerlas por sí mismo o por intermedio de sus delegados y agentes. También cabe destacar que la Constitución otorga, expresamente, a éste órgano atribuciones de policía judicial con el fin de facilitarle su accionar y aumentar su eficacia en la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Con el mismo fin, le concede además la facultad de requerir de las autoridades las informaciones que considere necesarias, sin que pueda oponérsele reserva alguna, claro, salvo las excepciones previstas en la misma Constitución y la ley.

Lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, al igual que lo atinente al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio, a las inhabilidades, las incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo está regulado actualmente en el Decreto 262 de 2000.⁵

En concreto, en materia de intervención en los procesos de control de constitucionalidad, el procurador tiene la obligación de rendir concepto en cada uno de ellos. Para su elaboración, existe en el nivel central de la estructura orgánica de éste órgano, la Procuraduría Auxiliar para asuntos constitucionales, la cual se ocupa de proyectar, para consideración del procurador general, los conceptos y documentos que éste debe suscribir en ejercicio de dicha tarea. Si bien el procurador debe rendir de manera

⁵ “Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentran sujetos”.

obligatoria concepto en todos los procesos de constitucionalidad, sus dictámenes no tienen carácter vinculante y pueden ser acogidos o no por la Corte Constitucional.

Asimismo, se entiende que el procurador interviene en estos procesos en defensa del orden constitucional, por tal razón es libre de expresar los argumentos que considere pertinentes para defender la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones objeto de examen.

En este orden de ideas, resulta claro que es a éste órgano de control, en concreto, al que le corresponden dentro de sus funciones, las tareas principales de intervención en los juicios de control de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional, al amparo del poder ciudadano que lo reviste.

V. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA DE 1991

La Defensoría del Pueblo hace parte del Ministerio Público y en esa medida también es un órgano de control. A la cabeza de éste órgano encontramos al defensor del pueblo, quien es elegido por la Cámara de Representantes de terna elaborada por el presidente de la República para un periodo de cuatro años. Sus principales funciones, de las cuales se derivan las demás, son: orientar e instruir a los habitantes en el territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos, divulgar los derechos y recomendar las políticas para su enseñanza, invocar el derecho de *habeas corpus* e instaurar las acciones de tutela sin perjuicio del derecho que le asiste los interesados, organizar y dirigir la defensoría pública, interponer acciones populares y presentar proyectos de ley en los asuntos relacionados con su competencia y rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.

Así, por disposición del constituyente de 1991, a la Defensoría del Pueblo le asiste la misión esencial de velar por la divulgación, promoción y vigencia de los derechos humanos en todo el territorio nacional, con especial énfasis en la atención y protección de los sectores más vulnerables de la sociedad, en procura de reducir el alto déficit existente en materia de justicia social, mediante el impulso del empoderamiento ciudadano de sus derechos, coadyuvando en la tarea del Estado de realizar el valor de la

igualdad material entre sus habitantes. Esta misión la desarrolla, de manera especialísima, a través del ejercicio del “control defensorial” y de la “magistratura moral”.

De esta manera, con su actividad dentro del control defensorial, busca dar amparo preferencial, —aunque no exclusivo—, a quienes hacen parte de los grupos discriminados o marginados y a quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta: la niñez, las mujeres, las minorías étnicas, los enfermos y los presos, entre otros; pues es sabido que dentro de la crisis de los derechos humanos, esas personas son frecuentemente víctimas del abuso y del olvido. Por su parte, con su actividad dentro de la magistratura moral, busca que el ordenamiento jurídico se ajuste a los mandatos constitucionales vigentes y, en particular, que favorezca la efectividad de los derechos humanos, así como su defensa judicial.

Son varias, entonces, las razones para justificar la existencia de un defensor del pueblo en Colombia que, si bien es dependiente de la Procuraduría, tiene un amplio margen de autonomía y libertad de acción con miras a promover la nueva concepción de aquellos recogida en la carta de 1991; asegurar su vigencia y su respeto, no sólo por los funcionarios públicos, sino además por los poderes privados de la sociedad; ubicarlos en un primer plano de la agenda política, cultural y económica del país; cumplir una labor pedagógica en materia de su adecuado ejercicio; aclimatar y desarrollar instituciones novedosas como la acción de tutela, el derecho de petición y las acciones populares, para convertir las en el motor de su protección judicial y administrativa; superar la visión exclusivamente jurídica de su garantía, involucrando para tal efecto a la opinión pública; y evitar congestiones que debiliten a la Procuraduría, en las labores que cumple para su vigencia efectiva en el territorio nacional.

Ahora bien, cabe destacar que, al velar por el respeto de los derechos por parte de los funcionarios públicos, el defensor se convierte en un guardián de la eficiencia de la administración pública, no sólo porque promueve investigaciones que pueden concluir en sanciones impuestas por la Procuraduría o en denuncias públicas, sino porque su sola presencia nacional genera al interior de la administración una sensación de estar siendo observada y evaluada por una entidad ágil e independiente que puede movilizar a la opinión pública, lo cual produce un efecto disuasivo que es saludable y que es indispensable en las democracias actuales. Se trata aquí de un efecto preventivo que, en varias oportunidades, resulta

ser más eficaz en el control de las actuaciones de las autoridades, que la posibilidad, a menudo compleja, de imponer sanciones legales.

A su vez, dentro de la Reforma de la Justicia propuesta por la carta de 1991, el defensor juega un rol fundamental que se traduce en dos tareas principales, a saber: I) organizar la Defensoría Pública en materia penal para que todo acusado por el fiscal goce efectivamente de su defensa técnica; y II) evitar que muchos casos lleguen a una ya congestionada administración de justicia, en la medida en que, con su labor informativa y de formulación de recomendaciones, incluso a particulares, cumple una función mediadora que mitiga el ánimo litigioso propio de la tradición jurídica colombiana.

Finalmente, merece mención especial el poder general del defensor del pueblo de informar e instruir a la opinión pública, directamente o ante quienes la representan en el Congreso, sobre la situación general de los derechos humanos en el país, tarea que requiere instrumentos precisos que están recogidos en su estructura funcional, formulada por el constituyente de 1991 y desarrollada por la Ley 24 de 1992, que finalmente estructuró y organizó la Defensoría actual. Tales instrumentos, se pueden ubicar, bien dentro de las labores correspondientes al control defensorial o bien a la magistratura moral.

Así, dentro de los primeros, encontramos básicamente el de presentar acciones de tutela y acciones populares en defensa de los derechos humanos, particularmente de personas pertenecientes a sectores vulnerables, y la de realizar investigaciones del accionar de la administración, sin que le sea oponible reserva alguna, salvo las excepciones constitucionales y legales, remitiendo sus conclusiones y recomendaciones al procurador general, al superior jerárquico respectivo o al fiscal general, según corresponda, para que tanto la justicia penal, como quienes tienen poder disciplinario, se movilicen en defensa de los derechos humanos.

Por su parte, dentro de los segundos, encontramos básicamente el de presentar acciones públicas de inconstitucionalidad frente a normas de rango legislativo que atentan contra los derechos humanos, y la de intervenir en los procesos de este tipo que ya están en curso como efecto de la iniciativa de particulares, siempre en el sentido de lograr que el ordenamiento jurídico se avenga a los mandatos constitucionales y se ajuste a los derechos humanos.

De esta manera, el accionar del defensor de los derechos se ve directamente involucrado en el seguimiento de las políticas públicas en materia de libertades, salud, educación, acceso al trabajo digno, entre otras, por lo cual el fortalecimiento de sus capacidades es clave para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en particular, de los sectores más débiles, así como desde la perspectiva de una estrategia integral de alivio de la pobreza y mejoramiento de la convivencia democrática.

Queda, entonces, en evidencia la importancia de la publicidad de las acciones adelantadas por éste órgano que, en este sentido, tiene el deber de presentar informes anuales de su gestión ante el Congreso de la República, como organismo que ostenta la representación popular; obligación que no solamente tiene por objeto rendir cuentas sobre el desempeño de sus funciones, sino también contribuir a educar en los derechos humanos y en el Estado social y democrático de derecho y justificar la *auctoritas* inherente al *ombudsman*, puesto que la sociedad debe tener confianza en él y poseer la certeza de que está representando sus legítimos intereses de manera idónea.

En este orden de ideas, el defensor de los derechos, el defensor del pueblo, se convierte dentro del esquema institucional colombiano en el motor que moviliza todo el andamiaje judicial, legislativo, administrativo y disciplinario de protección de los derechos, cuando por inercia, u otras razones, no esté operando adecuadamente. En esta acción mediadora, el poder de orientar a la opinión pública es no sólo necesario sino suficiente y eficaz: Una sociedad que confía en las calidades del defensor del pueblo siempre estará dispuesta a respaldarlo y a presionar para que las autoridades destinatarias de sus recomendaciones las cumplan sin tardanza.

VI. ANEXOS

Para una mejor ilustración del trabajo que realiza el Ministerio Público en materia de constitucionalidad, a continuación, se adjuntan el Plan de Acción vigente y los resultados del último balance de operaciones entregados, tanto por la Procuraduría Auxiliar, como por la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales.

Cuadro 1. Plan de Acción vigente de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales y balance de sus operaciones durante el periodo comprendido entre el 18 de noviembre de 2005 y el 9 de noviembre de 2006

<i>Tareas</i>	<i>Objetivos estratégicos</i>	<i>Actividades</i>	<i>Indicador trimestral</i>
Proyectar conceptos ante la Corte Constitucional en procesos de constitucionalidad de las normas de su competencia.	Garantizar los esfuerzos para la protección de los derechos humanos.	Investigación, análisis para verificar si las disposiciones acusadas se ajustan a los principios, valores y derechos constitucionales.	Demandas atendidas/Demandas presentadas.
Insistencia de tutela ante la Corte.	Garantizar los esfuerzos para la protección de los derechos humanos.	Frente al caso concreto, verificar mediante un análisis jurídico si es procedente solicitar a la Corte Constitucional la correspondiente revisión del fallo de tutela.	Insistencias atendidas/Insistencias presentadas.
Revisar reglamentos del derecho de petición, expedidos por entidades públicas.	Garantizar los esfuerzos para la protección de los derechos humanos.	Se analiza si el reglamento respectivo se ajusta a la Constitución y a la ley y se procede enviando la aceptación o, en su caso, las observaciones a que haya lugar.	Reglamentos revisados/solicitudes de revisión.

<i>Tareas</i>	<i>Objetivos estratégicos</i>	<i>Actividades</i>	<i>Indicador trimestral</i>
Supervigilar el derecho de petición	Garantizar los esfuerzos para la protección de los derechos humanos.	Se realizan requerimientos a las autoridades para que atiendan oportuna y plenamente las solicitudes.	Supervigilancias atendidas/Supervigilancias presentadas.
Atender derechos de petición elevados ante el señor procurador general.	Garantizar los esfuerzos para la protección de los derechos humanos.	Se analiza y proyecta una respuesta oportuna y completa.	Derechos de petición atendidos/Derechos de petición elevados.
Absolver consultas que formulen los servidores del Ministerio Público.	Garantizar los esfuerzos para la protección de los derechos humanos.	Investigación, análisis y respuesta a la consulta.	Consultas atendidas/Coconsultas elevadas.
Notificarse de las decisiones negativas de las autoridades en relación con los derechos de petición de información.	Garantizar los esfuerzos para la protección de los derechos humanos.	Analizar en cada caso, si procedía la negativa de la autoridad, esto es, si la información solicitada era de carácter reservado.	

Resultados del cumplimiento de sus funciones en asuntos de constitucionalidad

- I) 235 conceptos de constitucionalidad proyectados.
- II) 751 insistencias de tutela presentadas ante la Corte Constitucional.
- III) 17 reglamentos del derecho de petición expedido por autoridades públicas, revisados en su constitucionalidad y legalidad, dando su aprobación o realizando las recomendaciones pertinentes para su modificación.
- IV) 2545 respuestas a derechos de petición, vigiladas, realizando los requerimientos procedentes a las autoridades que no atendieron su debida tramitación y decisión.
- V) 960 derechos de petición sobre temas de constitucionalidad, dirigidos al procurador general, contestados de fondo.
- VI) 24 consultas elevadas por servidores del Ministerio Público, resueltas de fondo.
- VII) 55 respuestas a derechos de petición de información, negadas por las autoridades a quienes se dirigían, analizadas en cuanto a su fundamento.

Véase cuadro 2 al final del texto.

Resultados, en cifras, del cumplimiento de sus funciones en asuntos de constitucionalidad

Actividad ante el Congreso

- I) Durante la legislatura 2004-2005, el defensor del Pueblo presentó ante al Congreso un proyecto de ley de carácter estatutario, que se radicó bajo el número 113 de 2005 Cámara “Por la cual se dictan disposiciones para la protección de datos de carácter personal y se regula la actividad de recolección, tratamiento y circulación de los mismos”. Este proyecto atiende a la necesidad de brindar un marco jurídico que propenda por los derechos de los ciudadanos en relación con los datos y la información que de cada uno obtienen entes públicos y privados.
- II) En relación con el seguimiento de los proyectos de ley en trámite dentro del Congreso, durante la segunda parte de la legislatura 2004-2005 y legislatura 2005-2006, se elaboraron fichas, de carácter general, sobre cada uno de ellos con un conciso resumen de su contenido, seleccionando los que requerían mayor acompaña-

- miento según los criterios defensoriales, para asistir y participar en los foros y audiencias en que eran debatidos y decididos.
- III) El seguimiento de proyectos de ley realizado se puede discriminar así:

Periodo 2004-2005

- Proyectos con ficha de seguimiento: 397 proyectos en Cámara, de los cuales en el segundo periodo, se hizo seguimiento a 83 proyectos. En el Senado se hizo el seguimiento de 310 proyectos, de los cuales 125 corresponden al segundo periodo de la legislatura 2004-2005.
- Contenido de los proyectos: 397 Cámara y 310 Senado.
- Fichas informativas de seguimiento profundo: 16 Cámara, 23 Senado (segundo periodo de legislatura 2004-2005).
- Ponencias: 16 Cámara, 23 Senado
- Audiencias públicas: 7

Periodo 2005-2006.

- Proyectos con ficha de seguimiento: 227 Cámara y 231 Senado
- Contenido de los proyectos: 227 Cámara y 231 Senado
- Fichas informativas de seguimiento profundo: 36 Cámara, 47 Senado
- Ponencias: 18 Cámara y 29 Senado
- Audiencias públicas: 12

Actividad ante la Corte Constitucional

I) Durante el periodo objeto de análisis, la Defensoría del Pueblo realizó dieciocho intervenciones en juicios de control de constitucionalidad, a saber:

- Procesos D-5654 y D-5655 acumulados. *Boletín de Deudores Morosos del Estado*.
- Proceso D-5668. Demanda contra el artículo 327 de la Ley 906 de 2004. Aplicación del principio de oportunidad.
- Proceso D-5730. Demanda contra el artículo 69 parcial de la Ley 906 de 2004. Facultad de inadmitir denuncias.

- Proceso D-5950. Demanda contra los artículos 111, 113 y 229 parciales del Decreto 1355 de 1970. Zonas y horarios de funcionamiento de establecimientos y expendio de bebidas alcohólicas.
- Proceso PE-024. Intervención proyecto de ley estatutaria sobre garantías electorales (proyecto de Ley 352/05 Cámara, 216/05 Senado).
- Proceso PE-025. Intervención proyecto de ley estatutaria sobre *habeas corpus* (proyecto de Ley 284/05 Senado, 229/04 Cámara).
- Proceso PE-027. Intervención proyecto de ley estatutaria sobre circunscripción internacional Cámara de Representantes (Decreto 4766 de 2005).
- Proceso D-5666. Demanda contra el artículo 327 del Código Civil. Causal primera de divorcio: Las relaciones sexuales extramatrimoniales de uno de los cónyuges.
- Proceso D-5692. Demanda contra el artículo 148 de la Ley 734 de 2002. Atribuciones de policía judicial a la Procuraduría General de la Nación.
- Proceso D-5703. Demanda contra el artículo 19 parcial de la Ley 782 de 2002. Indulto extensivo a delitos comunes.
- Proceso D-5807. Demanda contra el artículo 122 de la Ley 599 de 2000. Delito de aborto.
- Proceso D-5883. Demanda contra el artículo 47 del Decreto 1355 de 1970. Cumplimiento de órdenes superiores.
- Proceso D-5911. Demanda contra el artículo 531 inciso 3o. de la Ley 906 de 2004. Excepciones a la aplicación del beneficio de prescripción en el proceso de descongestión de la administración de justicia.
- Proceso D-5930. Demanda contra el artículo 266 parcial de la Ley 600 de 2000. Excepción al deber de rendir testimonio para el menor de 12 años.
- Proceso D-5667. Demanda contra el artículo 12 de la Ley 890 de 2004. Faltas cometidas por los asistentes a una audiencia pública.
- Procesos D-5705 y D-5712. Demanda contra los artículos 79, 177, ordinal 1o., 284, 285, 291 y 306 de la Ley 906 de 2004, así como toda la Ley 906 de 2004 por omisión legislativa.
- Proceso D-5764. Demanda contra el artículo 122 de la Ley 599 de 2000. Delito de aborto.
- Proceso LAT 984 de 2005. Revisión constitucional del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer —CEDAW—.

Cuadro 2. Plan de Acción vigente de la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y balance de sus operaciones durante el periodo comprendido entre el 1o. de enero y el 31 de diciembre de 2005

Control defensorial		
<i>Actividades estratégicas</i>	<i>Actividades</i>	<i>Sub actividades</i>
1. Garantizar que los pronunciamientos del defensor del pueblo sean oportunos, fundamentados, pedagógicos y de conocimiento público.	Seguimiento cualificado y permanente a los proyectos de ley seleccionados que hacen trámite en el Congreso.	Elaborar fichas de seguimientos a proyectos de ley y actos legislativos en el Congreso. Elaborar informes mensuales de seguimiento
2. Hacer uso de las intervenciones del defensor del pueblo en los diferentes ámbitos para que contribuyan al respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.	Estudio técnico de los procesos de democratización de la propiedad estatal.	Rendición de conceptos de procesos de privatización de la propiedad estatal

<i>Actividades estratégicas</i>	<i>Actividades</i>	<i>Sub actividades</i>
3. Analizar de manera autónoma, independiente e imparcial las situaciones que afectan los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.	Estudio técnico en el tema de género con organizaciones sociales dirigido a plantear propuestas legislativas o demandas ante la Corte Constitucional.	Acompañamiento en mesas de trabajo.
4. Convocar el apoyo de las personas, organizaciones civiles e instancias estatales para lograr la aprobación y puesta en vigor de las propuestas de la Defensoría del Pueblo.	Elaboración, seguimiento e impulso al proyecto de ley estatutaria de igualdad.	Reuniones mensuales Grupo Antidiscriminación. Memorias reuniones mensuales Grupo Antidiscriminación. Reunión con la ONIC. Memorias reuniones mensuales Grupo Antidiscriminación. Reunión Mesa Nacional de Concertación Indígena.
		Reunión en Risaralda con los Pueblos Indígenas del Occidente. Foro Antidiscriminación en Cartagena. Acta Audiencia Defensorial

<i>Actividades estratégicas</i>	<i>Actividades</i>	<i>Sub actividades</i>
	<p>Presentación del Proyecto de Ley. Socialización del mismo entre ponentes. Asesoría en elaboración de ponencia. Asistencia a debates y votación. Seguimiento al control automático de la Corte. Intervención ante la Corte Constitucional.</p>	
	<p>Estrategia de impulso al proyecto de ley y al plan de acción: “Bogotá plural: un lugar para la diversidad”.</p>	<p>Reuniones semanales de los miembros Alianza Interinstitucional. Encuentro interno de los miembros del sub-comité académico de la Alianza. Memorias del encuentro interno del sub-comité académico. Reuniones del sub-comité académico. Elaboración proyecto convenio</p>

Magistratura moral		
<i>Actividades estratégicas</i>	<i>Actividades</i>	<i>Sub actividades</i>
1. Hacer presencia y formular recomendaciones y observaciones en los escenarios nacionales e internacionales para impulsar y promover la realización y efectividad de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario.	<p>Presentación de demandas, intervención en procesos de constitucionalidad, vigilancia y seguimiento de los procesos.</p> <p>Elaboración de documentos de intervención.</p> <p>Presentación de la intervención. Visitas de seguimiento a la Corte Constitucional.</p> <p>Elaboración de resúmenes finales de las intervenciones con indicación del resultado de cada proceso.</p>	<p>Realizar intervenciones ante la Corte Constitucional.</p> <p>Elaboración de documentos de intervención. Presentación de las intervenciones.</p>
		<p>Realizar visitas de seguimiento ante la Corte Constitucional.</p> <p>Elaboración de resúmenes finales, con indicación del resultado de cada proceso e intervenciones</p>