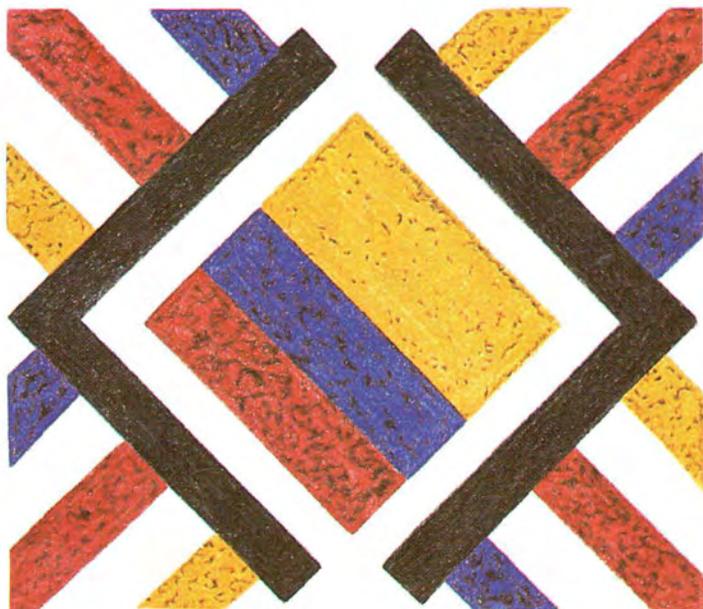


# LA CONSTITUCION DE 1991 Y EL IDEARIO LIBERAL



**DIEGO URIBE VARGAS**



**2da.  
EDICION**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

# **LA CONSTITUCION DE 1991 Y EL IDEARIO LIBERAL**

**SEGUNDA EDICION**  
COMPLEMENTADA CON EL TEXTO DE LA MISMA

**DIEGO URIBE VARGAS**

Profesor Titular y Emérito de la Universidad Nacional de Colombia  
Miembro de la Asamblea Nacional Constituyente  
Exministro de Relaciones Exteriores

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

© **Diego Uribe Vargas**  
**Universidad Nacional de Colombia**

Primera edición 1992  
Segunda edición 1995

ISBN 958-1700838

Composición: **Martha Ortiz**

Impresión: **Empresa Editorial Universidad Nacional**  
Tel.: 2686965, Bogotá

Corrección de pruebas: **Emma Ariza**

Carátula: **Variación sobre temas del arte Inga (comunidad Inga de Santiago, del Valle de Sibundoy, Putumayo).**

Diseñador: **Benjamín Jacanamijoy Tisoy**  
Diseñador Gráfico, UN  
Tel.: 2813452, Bogotá

## INDICE

	Pág.
<b>PROLOGO</b>	7
<b>Capítulo I</b>	
Hacia una democracia participativa	11
<b>Capítulo II</b>	
Materiales para la nueva Carta	43
Apéndice	69
<b>Capítulo III</b>	
Preámbulo y principios fundamentales	79
<b>Capítulo IV</b>	
Título II. De los derechos, las garantías y los deberes	
Capítulo 1. De los derechos fundamentales	89
Capítulo 2. De los derechos sociales, económicos y culturales	104
Capítulo 3. De los derechos colectivos y del ambiente	114
Capítulo 4. De la protección y aplicación de los derechos	116
Capítulo 5. De los deberes y obligaciones	122
<b>Capítulo V</b>	
Título III. De los habitantes y del territorio	
Capítulo 1. De la nacionalidad	125
Capítulo 2. De la ciudadanía	128
Capítulo 3. De los extranjeros	129
Capítulo 4. Del territorio	129
<b>Capítulo VI</b>	
Título IV. De la participación democrática y de los partidos políticos	
Capítulo 1. De las formas de participación democrática	131
Capítulo 2. De los partidos y de los movimientos políticos	135
Capítulo 3. Del estatuto de la oposición	136
<b>Capítulo VII</b>	
Título V. De la organización del Estado	

Capítulo 1. De la estructura del Estado	139
Capítulo 2. De la función pública	143

### **Capítulo VIII**

Título VI. De la Rama Legislativa	
Capítulo 1. De la composición y las funciones	147
Capítulo 2. De la reunión y el funcionamiento	151
Capítulo 3. De las leyes	152
Capítulo 4. Del Senado	159
Capítulo 5. De la Cámara de Representantes	160
Capítulo 6. De los congresistas	161

### **Capítulo IX**

Título VII. De la Rama Ejecutiva	
Capítulo 1. Del Presidente de la República	165
Capítulo 2. Del Gobierno	170
Capítulo 3. Del vicepresidente	171
Capítulo 4. De los ministros y directores de los departamentos administrativos	171
Capítulo 5. De la función administrativa	172
Capítulo 6. De los estados de excepción	172
Capítulo 7. De la fuerza pública	177
Capítulo 8. De las relaciones internacionales	179

### **Capítulo X**

Título VIII. De la Rama Judicial	
Capítulo 1. De las disposiciones generales	181
Capítulo 2. De la jurisdicción ordinaria	186
Capítulo 3. De la jurisdicción contencioso administrativa	186
Capítulo 4. De la jurisdicción constitucional	188
Capítulo 5. De las jurisdicciones especiales	198
Capítulo 6. De la Fiscalía General de la Nación	199
Capítulo 7. Del Consejo Superior de la Judicatura	203

### **Capítulo XI**

Título IX. De las elecciones y de la organización electoral	207
---	-----

### **Capítulo XII**

Título X. De los organismos de control	
Capítulo 1. De la Contraloría General de la República	211

Capítulo 2. Del ministerio público	216
------------------------------------	-----

### **Capítulo XIII**

Título XI. De la organización territorial

Capítulo 1. De las disposiciones generales	221
--	-----

Capítulo 2. Del régimen departamental	224
---------------------------------------	-----

Capítulo 3. Del régimen municipal	227
-----------------------------------	-----

Capítulo 4. Del régimen especial	232
----------------------------------	-----

### **Capítulo XIV**

Título XII. Del régimen económico y de la hacienda pública

Capítulo 1. De las disposiciones generales	237
--	-----

Capítulo 2. De los planes de desarrollo	240
---	-----

Capítulo 3. Del presupuesto	245
-----------------------------	-----

Capítulo 4. De la distribución de recursos y de las competencias	248
--	-----

Capítulo 5. De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos	253
---	-----

Capítulo 6. De la Banca Central	253
---------------------------------	-----

### **Capítulo XV**

Título XIII. De la reforma a la Constitución	257
--	-----

### **Capítulo XVI**

Disposiciones transitorias

Capítulo 1	261
------------	-----

Capítulo 2	264
------------	-----

Capítulo 3	266
------------	-----

Capítulo 4	267
------------	-----

Capítulo 5	268
------------	-----

Capítulo 6	269
------------	-----

Capítulo 7	269
------------	-----

Capítulo 8	270
------------	-----

Bibliografía	275
--------------	-----

Índice general de la Constitución Política de Colombia	283
--	-----

Índice analítico de la Constitución Política de Colombia 1991	285
---	-----

Obras del autor

## PROLOGO

### A LA PRIMERA EDICION

*En este libro el profesor y constituyente Diego Uribe Vargas nos presenta su lectura y análisis de la nueva Carta Política aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 5 de julio de 1991.*

*El significado del escrutinio presentado por el autor responde a su doble condición de político activo por el Partido Liberal Colombiano, elegido como miembro de la Asamblea Constituyente, y como profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional y autor de diversos libros sobre constitucionalismo y derecho internacional. Entre los estudios de constitucionalismo hay que recordar **El referéndum** (1967), **El defensor de los derechos humanos** (1977) y su completa obra **Las constituciones de Colombia** (1977). Entre los estudios de derecho internacional están: **Los derechos humanos y el sistema interamericano** (1972), **Temas de diplomacia y de historia** (1983), **La tercera generación de derechos humanos y la paz** (1980) y **La solución pacífica de los conflictos internacionales** (1988). Esta última obra es una valiosa contribución a la búsqueda de la paz con los métodos del derecho internacional de los derechos humanos y con el apoyo del pacifismo y de las opiniones movilizadas a favor de la no violencia. Está escrita con la convicción realista de que la paz es posible, a condición de concebirla como una tregua que debe ser garantizada con medidas de todo orden a fin de darle el carácter más duradero posible, oscilando entre cortos y largos períodos de estabilidad.*

*Diego Uribe Vargas como profesor e investigador forma parte de los constitucionalistas universitarios que a nombre del liberalismo actúan en la cátedra, en la prensa, en la vida política y en la publicación de libros. Ha realizado tareas de escrutinio histórico, de publicismo*

*jurídico, de renovación conceptual y de magisterio permanente del derecho público. Lo ha hecho con carácter de modernidad y de seriedad investigativa colocándose como un continuador del trabajo de modernización del derecho constitucional que inaugurara con brillantez y profundidad el profesor Tulio Enrique Tascón.*

*Diego Uribe Vargas realizó importante ensayo de síntesis y conceptualización del discurso constitucional colombiano en su penetrante ensayo sobre las constituciones de Colombia que sirve de largo prólogo a la completa compilación de los textos de las constituciones colombianas hasta el Frente Nacional y los últimos intentos de reforma a la carta. Intentos en los que fracasaron los presidentes Alfonso López y Julio César Turbay.*

*La tesis principal de este libro consiste en presentar la Constitución de 1991 como de estirpe liberal tanto en lo filosófico-político como en lo partidista, sin que ello implique que sea excluyente y deje de lado su esencial carácter nacional, obra de distintos partidos y personalidades. Lo es en tanto realización de las tesis y programas que el liberalismo había planteado durante su historia y por los cuales había realizado distintas batallas parlamentarias, de prensa, de opinión, desde el gobierno e incluso desde la lucha armada, pero que había visto frustrar o mediatizar y detener por los compromisos del poder compartido y en veces por la inconsecuencia de sus dirigentes. Precisamente lo que Diego Uribe Vargas quiere resaltar es la presencia de la democracia social y del liberalismo en la Constitución de 1991.*

*Todo esto con el armazón conceptual ya presente en su ensayo mencionado acerca del apego de los colombianos al derecho, a las fórmulas jurídicas como manera de resolver los conflictos bélicos y políticos. Constituye un hecho de la cultura y de la sociedad nacional la existencia de un discurso constitucional como parte de la nacionalidad en sus múltiples dimensiones, con un hilo histórico y una tradición, que se presenta como pesado lastre de anacrónicos privilegios o como fuente de ímpetu renovador y creativo. De ahí que en la Constitución de 1991 esté presente esa tradición en su doble condición, al mismo tiempo que el universo de influencias de la renovación constitucional y política que se vive en Iberoamérica, especialmente desde la aprobación de la nueva constitución española de 1979, que tanta influencia ha tenido en el reformismo institucional en América Latina.*

*La Constitución de 1991 es hija de la más grande crisis nacional de los últimos treinta años, de las necesidades de las nuevas formas de la economía, de las relaciones internacionales, del desarrollo de las diferentes realidades del país nacional y de las demandas democráticas de sus gentes de toda condición por superar las violaciones permanentes. Obedece a la necesidad de diseñar nuevas instituciones acordes con los tiempos actuales y a la búsqueda de una nueva legitimidad jurídica y política para la República, cuyas instituciones hacían agua y se anunciaba un inevitable naufragio. Con la nueva constitución se pone fin a la República autoritaria y reaccionaria consagrada constitucionalmente y se inaugura —es lo esperado— la República moderna, el estado de derecho democrático -burgués. Tal es el significado más profundo de la transformación constitucional que estamos viviendo.*

*La columna vertebral ideológica de la nueva constitución colombiana es el liberalismo en concertación con otras doctrinas o posturas doctrinarias, ya que están también presentes la doctrina social de la Iglesia católica, el derecho natural, el intervencionismo estatal y el liberalismo económico de propiedad y empresa, la socialdemocracia con su fórmula de estado social de derecho y el jacobinismo con la soberanía popular, el derecho internacional de los derechos humanos. Un arco iris de posturas que coinciden en la formulación política haciendo de esta Constitución, como lo dice Diego Uribe Vargas, un propósito programático. Sin embargo, existen contradicciones y hasta incongruencias en las formulaciones propias de una Asamblea heterogénea, plural en lo político, lo religioso y lo étnico.*

*La Constitución del 91 es todavía en materia de libertades públicas, de derechos humanos y de democracia social una constitución formal. Para que ella sea una institución real en estos aspectos necesita voluntad política para el logro de estos propósitos, superar los paraestados legales e ilegales existentes, las matrices estructurales generadoras de violencia en gran escala y reducir sus actores más protagónicos, conformar los movimientos políticos, culturales y sociales capaces de realizar la gran reforma social y el nuevo modelo económico que Colombia requiere en este momento decisivo de su historia.*

*En su documentado libro sobre la Constitución de 1991 el profesor Diego Uribe Vargas tiene una postura de exegeta positivo y optimista de la importancia de la Carta Política. Se interesa en resaltar sus bondades,*

*explicar sus significados más evidentes y ocultos. Lo hace con conocimiento de actor y coautor de la criatura y en ese sentido tiene un valor innegablemente testimonial, proviniendo de uno de sus protagonistas más destacados.*

*Como profesor de tantos años y tratadista del tema constitucional Diego Uribe Vargas nos entrega un libro pedagógicamente logrado, para estudiantes y estudiosos de las instituciones y de la trama constitucional y política de la Colombia contemporánea, logrando una amena exposición de los principales contenidos de la nueva Constitución Política de la República.*

*Ricardo Sánchez  
Decano Facultad de Derecho  
Universidad Nacional de Colombia  
Julio de 1992*

## CAPITULO I

### HACIA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Numerosos investigadores han buscado desentrañar aquellas fuerzas movilizadoras de la opinión que han producido en nuestra historia transformaciones profundas y cambios sustanciales. Sin pretender trazar la línea divisoria entre los acontecimientos que han sacudido la vida nacional de aquellos otros de existencia efímera, se puede afirmar, sin reatos ni vacilaciones, que Colombia ha girado en torno a la elaboración de textos constitucionales, en ocasiones para enmendar lo existente o proclamar la vigencia de nuevas normas.

Tal modalidad tiene raíces hispánicas, y se confunde con el culto al derecho, de tradición antigua. Al lado de la fiebre del oro y de la fuerza mítica que dominó los grandes descubrimientos, la preocupación de la Corona fue abroquelar la acción de los conquistadores bajo preceptos de justicia.

Si aquello no se cumplió, y más bien encomenderos y menestrales sumaron esfuerzos para debilitar la vigencia de las leyes de Indias, la concepción colombiana, con mayor acento, ha sido ir forjando la vida republicana dentro de los moldes de la ley.

Al seleccionar dentro del vocabulario las grandes palabras que han trazado el destino de la nacionalidad, no cabe duda de que la Constitución, como ley de leyes, ocupa el primer lugar.<sup>1</sup> Mientras en otros pueblos

---

<sup>1</sup> Uribe Vargas, Diego. *Las grandes palabras en los momentos de crisis. Constitución y democracia en el mundo. Una visión panorámica de las instituciones políticas en el continente americano*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1988, p. 73 y ss.

las jornadas heroicas, la expansión, el predominio, y la gloria, encarnan lo más acendrado de su espíritu, para los colombianos la Constitución ocupa no sólo lugar señalado, sino posiblemente el primero en la conciencia de las generaciones. Nacimos haciendo constituciones, enmendándolas, reclamando su vigencia o levantándonos en armas para exigir nuevo ordenamiento.

Tal característica, que identificó a partidos e ideólogos, periodistas y guerreros, está indicando que en nuestro país se consideran más sólidas las conquistas de la ley, que la frágil y deslumbrante hazaña de las bayonetas. No siempre ha sido posible el consenso para expedir la Carta Fundamental. Cuando aquello no ha ocurrido, se ha luchado denodadamente, por lustros, para conseguirlo. Bien sabemos los colombianos que la vigencia de las constituciones de partido es efímera, y que la verdadera solidaridad nacional se funda en torno a normas que merecen el respaldo de partidos, facciones y grupos.

Ello no excluye que dentro del programa de los gobernantes y, sobre todo, en las plataformas ideológicas, haya habido proyectos de cambio institucional que han desaparecido de manera fugaz.

Se ha repetido muchas veces que el orden jurídico se destruye cotidianamente en la medida en que los hechos se modifican de manera vertiginosa. Lo cual no quiere decir ausencia de normas, si no que es necesario modificarlas, para que el derecho sea la genuina expresión de las realidades sociales. Hay quienes acusan inquietud por los numerosos cambios introducidos en la Constitución, a partir de los primeros brotes emancipadores. Ello representa visión recortada de los hechos. El modificar la Constitución no quiere decir que los colombianos desconozcamos la importancia de los estatutos que se reemplazan. Por el contrario, si se entiende que las normas jurídicas son producto del medio social, que expresan realidades y urgencias de determinada época, entonces habrá que aceptar que los sucesivos cambios institucionales reflejan fe renovada en el orden jurídico y no síntoma de debilidad intrínseca.

Los partidarios del derecho consuetudinario, que siempre han demostrado temor por la ley escrita, alegan que la codificación férrea le sustrae a las leyes aquel elemento esencial de cambio que refleja las

modalidades propias de circunstancias sociales variables. Los colombianos hemos modificado la Constitución porque creemos en la fuerza de las leyes, no como expresión de un orden ideal, sino como producto que se forja cotidianamente en la conciencia popular.

Las instituciones envejecen y se van haciendo anacrónicas en la medida en que el contexto social —realidades y ambiciones— deja de acomodarse a los incisos y artículos de determinada estructura. Como ocurre cuando se repasa el anaquel de los viejos códigos, aquel ejercicio sirve para observar el derrotero histórico de pueblos y comunidades, pero de ninguna manera para determinar el rumbo futuro donde la necesidad de transición se convierte en inevitable angustia. De alguna manera las constituciones políticas son anticipos de lo que un pueblo desea hacer y de la manera como quisiera ser gobernado. El enlazar los principios con anhelos futuros no constituye ejercicio inane. Es la necesaria correlación de los elementos constitutivos del ser nacional, que persigue anticipar las normas con visión prospectiva, para poner en marcha las modificaciones que cada generación se reserva introducir, frente a la dinámica indetenible de los hechos.

Mantener un código o la Constitución más allá del término de operancia, o insistir en postulados que fueron válidos en otro tiempo, equivale al concepto de las constituciones pétreas, que el uso va dejando de lado frente a normas que, supuestamente transitorias, reemplazan el estatuto fundamental. Nadie puede entender las leyes como una suma de recuerdos afortunados o el homenaje a figuras destacadas de otras décadas. El dinamismo de la ley es la garantía de vigencia y el orden jurídico no sólo anticipa anhelos colectivos, sino busca movilizar el aparato social para realizarlos.

Sólo espíritus conservadores, en el sentido intransigente de la palabra, predicán el inmovilismo constitucional. Este se presenta como rezago de instituciones expósitas, cuando los pueblos que creen en la fuerza magnética de las leyes reclaman cambios fundamentales.

En Colombia se habla de la Constitución de 1886 como una de las más antiguas, y suele invocarse tal circunstancia para tratar de prolongar la vigencia. Si tal hecho es verdadero, en la medida que el estatuto de Núñez y Caro rigió hasta el 5 de julio de 1991, lo fue en razón de que

durante más de un siglo se le fueron modificando numerosas vértebras, para evitar parálisis y desuetud. Al proclamarse la nueva Carta, del esqueleto del 86 quedaban pocas normas. La voluntad de los constituyentes fue expedir un nuevo estatuto fundamental, acompasado a las circunstancias y con profunda responsabilidad ante el futuro.

La enumeración de las distintas constituciones que han regido en el país, incluyendo las regionales, comprendidas entre 1810 y 1815, es demostración palmaria del esfuerzo de evitar que el envejecimiento de las instituciones desemboque en el imperio de los sables, con prescindencia de las tradiciones civiles. Es fácil observar a través de la historia de las alteraciones institucionales, unas veces violentas y otras pacíficas, las ideas y propósitos que han ocupado a los partidos y guiado a la opinión a todo lo largo de la vida republicana.

Son pocas, ciertamente, aquellas ideas fundamentales que han nutrido el quehacer político de nuestro pueblo. Se dirá, no sin razón, que aquello ocurre en otras latitudes y con criterios aparentemente disímiles. Comenzamos el proceso forjador de las instituciones en la disputa entre centralismo y federalismo, que sacudió la epidermis de la Nación desde los primeros gritos de independencia, y cuyos ecos aún se escuchan, a pesar del ropaje diferente con que en la hora actual se expresan. Una confrontación, entre la idea autoritaria de gobierno y las normas de tolerancia y respeto a las libertades públicas, que van como el péndulo, que se mueve entre el cesarismo rampante y el régimen de libertades absolutas, la lucha por el estado confesional, con preminencias para la Iglesia católica y el reconocimiento de todos los credos y cultos, sin limitación alguna. En el campo de los derechos humanos es quizás donde se ha puesto mayor evidencia de confrontación. Ya por el temor al disfrute excesivo de libertades y derechos, o por la represión encarnada en poderes dictatoriales en manos de la autoridad, particularmente durante el estado de sitio.

En una segunda línea, la discusión constitucional ha versado sobre la composición y funciones de las cámaras legislativas, la manera de integrar la Corte Suprema de Justicia, la Rama Jurisdiccional, la expedición del presupuesto y las funciones de la Procuraduría General de la Nación.

Es indudable, tal como lo previó Carlos Arturo Torres en la obra ya clásica de Ciencia Política,<sup>2</sup> el fenómeno de rotación de las ideas que puede observarse en todos los períodos de nuestra historia, cuando los adversarios de determinadas tesis terminan en el lado de los contrarios. La formulación de las instituciones se ha hecho más al impulso de las circunstancias, que a la luz de las plataformas partidarias.

Es interesante observar las diversas motivaciones que se han esgrimido por quienes convocaron asambleas constituyentes o propusieron reformas parciales de la Carta. No siempre se avanzó con igual rapidez en el logro de los propósitos enunciados. Mientras Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro reclamaron el cambio fundamental de la estructura política y lo consiguieron, con fidelidad a su ideario, otros vieron procrastinados los proyectos.

El cotejo de los textos nos facilita la cabal comprensión del fenómeno. Rafael Núñez se dirigió en los siguientes términos al Consejo de Delegatarios, el 11 de noviembre de 1885.

El curso de los acontecimientos ha destruido el régimen constitucional, productor de permanente discordia, en que hemos agonizado, más que vivido, durante un cuarto de siglo; y la opinión del país, con lenguaje clamoroso, inequívoco, reclama el restablecimiento de una estructura política y administrativa enteramente distinta de la que, manteniendo la Nación en crónico desorden, ha casi agotado sus fuerzas en depararle inseguridad y descrédito.

Esa nueva constitución, para que satisfaga la expectativa general debe en absoluto, prescindir de la índole y tendencias, características de la que ha desaparecido dejando tras de sí prolongada estela de desgracias. El particularismo enervante debe ser reemplazado por la rigurosa generalidad. Los códigos que funden y definen el derecho deben ser nacionales; y lo mismo la administración pública encargada de hacerlos efectivos. En lugar de un sufragio vertiginoso y fraudulento deberá establecerse la elección reflexiva y auténtica; y, llamándose en fin en auxilio de la cultura social los sentimientos religiosos, el sistema de educación

---

<sup>2</sup> Torres, Carlos Arturo. *"Idola Fori"*. Ensayo sobre las supersticiones políticas. Publicaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, 1969, p. 32.

deberá tener por principio primero la divina enseñanza cristiana, por ser ella 'alma mater' de la civilización del mundo...

El resumen de nuestra obra política, en el último cuarto de siglo, ha sido la destrucción. Olvidamos como, desacordados, la sabia máxima de desconfiar de la ingénita tendencia del régimen del gobierno adoptado, que es la disolución por excesiva expansión, y pusimos apasionado empeño en acentuar y fortificar aquella tendencia...

Las repúblicas deben ser autoritarias, so pena de incidir en permanente desorden y aniquilarse en vez de progresar. La garantía para los ciudadanos no estriba en reducir a inutilidad a sus mandatarios, sino en elegirlos ellos mismos y en hacer su elección honradamente...

Después de la Constitución de 1863 —que fue mucho más adelante que las precedentes en la descentralización de todo— los trastornos del orden se volvieron normales, como es notorio; y al cabo de años de batallar sin tregua, la necesidad de una completa reconstrucción política se ha impuesto a todas las conciencias honradas...

Hicimos, en suma, de la libertad humana un ideal estúpido, semejante a los ídolos sangrientos de las tribus bárbaras, cenagos manantial de pasiones ciegas que comenzando por perturbar el criterio, sumergían a cada ciudadano en la más lastimosa de las servidumbres, cual es la depresión moral...

Reemplazar la anarquía por el orden es, en síntesis estricta, lo que de nosotros se promete la República. Estad seguros de que la ratificación del nuevo Pacto de Unión será tanto más voluntaria tanto mayor sea el esfuerzo que hagáis a fin de que él, como su nombre lo presupone, sea generador de concordia y progreso, en vez de desconcierto y ruina.<sup>3</sup>

La filosofía de la Regeneración quedó consignada en las bases de la reforma constitucional, las cuales fueron sometidas a la ratificación por

---

<sup>3</sup> Cfr.: Noguera Laborde, Rodrigo. *Constitución de la República de Colombia y sus antecedentes documentales desde 1885*. Exposición del Presidente de la República al Consejo de Delegatarios, al reunirse el 11 de noviembre de 1885 para formar la Nueva Constitución. Publicaciones de Fondo Rotatorio de la Pontificia Universidad Católica Javeriana, Bogotá, 1950, p. 18 y ss.

parte de las municipalidades. A pesar del optimismo de algunos autores, lo cierto es que tal participación carecía del sentido democrático que se le ha pretendido dar. Carlos E. Restrepo observa al respecto: “Desgraciadamente, en esas municipalidades no ha intervenido para nada el sufragio popular, sino que todas ellas estaban constituidas por nombramientos procedentes del Poder Ejecutivo; de manera que los concejos municipales, así como los jefes civiles y militares y concejos delegatorios, no representaban sino la voluntad del presidente de la República”<sup>4</sup>

Si bien es cierto que las bases de la reforma merecieron la aprobación de la consulta, ella quedó viciada desde las raíces por haber esquivado la confrontación democrática, al excluir la participación directa del pueblo, ya que quienes tuvieron capacidad para pronunciarse habían sido escogidos por la misma Rama Ejecutiva del poder público.

Las bases fueron:

1a. La soberanía reside única y exclusivamente en la Nación, que se denominará ‘República de Colombia’.

2a. Los estados o secciones en que se divida el territorio nacional tendrán amplias facultades municipales y las demás que fueren necesarias para atender al desarrollo de sus peculiares intereses y adelantamiento interno.

3a. La conservación del orden general y seccional corresponde a la Nación. Sólo ella puede tener ejército y elementos de guerra, sin perjuicio de los ramos de policía que corresponden a las secciones.

4a. La legislación civil y penal, electoral, comercial, de minas, de organización y procedimiento judicial, es de competencia exclusiva de la Nación.

5a. La instrucción pública oficial será reglamentada por el Gobierno nacional, y gratuita pero no obligatoria.

6a. La Nación reconoce que la religión católica es la de la casi totalidad de los colombianos, principalmente para los siguientes efectos:

---

<sup>4</sup> Restrepo, Carlos E. *Orientación republicana*. Tomo I, Biblioteca Banco Popular, Bogotá, 1972, pp. 109 y 110.

- I- Estatuir que la Iglesia católica gozará de personería jurídica;
- II- Organizar y dirigir la educación pública en consonancia con el sentimiento religioso del país;
- III- Celebrar convenios con la Sede Apostólica, a fin de arreglar las cuestiones pendientes y definir y establecer las relaciones entre la potestad civil y la eclesiástica.

7a. Será permitido el ejercicio de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana y a las leyes.

Los actos que se ejecuten con ocasión o pretexto del ejercicio de los cultos, estarán sometidos al derecho común.

8a. Nadie será molestado por sus opiniones religiosas, ni obligado por autoridad alguna a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a su conciencia.

9a. La prensa será libre en tiempo de paz; pero estará sujeta a responsabilidad cuando atente contra la honra de las personas, o contra el orden social, o contra la tranquilidad pública.

10a. Las demás libertades individuales serán consignadas en la Constitución con razonables limitaciones.

11a. No podrá imponerse la pena de muerte sino en los casos de graves delitos militares y de delitos comunes atroces.

12a. El Senado será constituido de tal manera que asegure la estabilidad de las instituciones, y la Cámara de Diputados o Representantes como cuerpo representativo del pueblo colombiano. Para ser senador o representante se necesitarán condiciones especiales, pero no unas mismas, de elegibilidad. El Senado se renovará parcialmente, y los senadores funcionarán por seis años. La Cámara de Representantes se renovará en su totalidad y dentro del término más breve.

13a. El presidente de la República será elegido para un período de seis años. Será reemplazado, llegado el caso, por un funcionario denominado vicepresidente, el cual será elegido por los mismos electores, al mismo tiempo y para igual período que el presidente.

14a. El Poder Ejecutivo tendrá derecho de objetar los proyectos de ley.

En caso de insistencia del Congreso será necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada Cámara para que el Poder Ejecutivo deba dar su sanción al proyecto objetado.

15a. Por regla general, los agentes del Poder Ejecutivo serán de su libre nombramiento y remoción.

16a. Se establecerá una alta corporación denominada Consejo Nacional o Consejo de Estado, con funciones principalmente de cuerpo consultor y encargado de contribuir a la preparación de las leyes, de formar la jurisprudencia política de la Nación y de conmutar la pena capital.

17a. El Poder Judicial será independiente. Los magistrados de la Corte Suprema durarán en sus puestos por todo el tiempo de su buena conducta, y serán responsables por los abusos que cometan en el ejercicio de su ministerio.

18a. El Poder Electoral será organizado como poder independiente.<sup>5</sup>

El pensamiento de Núñez y de Caro se materializó en el texto de la Constitución promulgada el 5 de agosto de 1886 por el general Campo Serrano. Todo el rigor centralista que se invocaba lo consiguieron las mayorías, que ahogaron las pocas voces que se levantaron en el Consejo Nacional de Delegatarios a favor de las prerrogativas de los departamentos. El modelo autoritario que sus autores reclamaban como necesario a la época, los derechos humanos recortados, particularmente por los artículos transitorios, que fueron finalmente los únicos que tuvieron vigencia, el refuerzo al estado teocrático, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia escogidos por el presidente de la República, el sufragio limitado, en fin, el pensamiento de los regeneradores convertido en Carta Fundamental.

La alteración de la paz pública, el desconocimiento de los derechos de la oposición, el exilio de los jefes del partido radical, demostraron las trágicas consecuencias de la Constitución de 1886. Dos guerras civiles de grandes proporciones, el cercenamiento de Panamá como resultado de gobiernos improvidentes, por carencia de espíritu nacional, cuando los vencedores de la guerra de los mil días anteponían intereses de secta

<sup>5</sup> Cfr.: Noguera Laborde, Rodrigo. *Op. cit.* pp. 24 y 25.

a la propia defensa de la integridad territorial.

Los derechos humanos y las libertades públicas en el texto de Núñez y de Caro se consagraban con elegancia y rigor gramatical, pero se violaron de manera sistemática.

La necesidad de un cambio institucional se tornó apremiante, para convertir las instituciones no en el símbolo del conflicto civil, sino en enseña de solidaridad y concordia. La obra política del general Rafael Reyes, de indiscutibles resultados para la reconciliación, necesitaba complementarse con la enmienda constitucional.

Al terminar el quinquenio, un movimiento nuevo, la Unión Republicana, integrada por valiosas figuras de los dos partidos políticos, prohicieron el movimiento. El general González Valencia, elegido presidente para el año que le faltaba cumplir a Reyes, convocó la Nueva Asamblea Nacional, conformada por delegatarios elegidos por las municipalidades de cada circunscripción electoral. No se equivocó González Valencia al pensar que dejando en manos del Congreso la reforma, correría riesgos de frustrarse. Dirigentes de tanta respetabilidad como Carlos E. Restrepo, Nicolás Esguerra, Miguel Abadía Méndez, Carmelo Arango, Antonio José Cadavid, Lucas Caballero, Pedro Nel Ospina, formularon, de la siguiente manera, los propósitos del movimiento y las bases de la verdadera república democrática:

Nos comprometemos a trabajar por cuantos medios legales estén a nuestro alcance a conseguir, dentro del menor término posible, la reforma de la Constitución de 1886, haciéndola verdaderamente nacional y que cuente con el amor y el acatamiento de todos los colombianos. Al efecto, dicha constitución contendrá las reformas consignadas en este programa y las que de tiempo atrás son reclamadas por la mayoría de la opinión pública, entre las cuales apuntamos como de más urgencia las siguientes:

- a. El reconocimiento de la representación de las minorías por el sistema más perfecto y compatible con el estado de nuestra educación política.
- b. Establecimiento de la responsabilidad del presidente de la República para todos sus actos administrativos y políticos.
- c. Prohibición absoluta de que el presidente de la República, o el que

por cualquier motivo haga sus veces, pueda ser reelegido para el puesto en el período inmediato.

d. Nombramiento por el Congreso o por cualquiera otra entidad, de los suplentes que deban reemplazar al presidente de la República, pero en ningún caso, por el mismo presidente.

e. Reunión anual de las Cámaras legislativas.

f. Independencia efectiva del Poder Judicial, de manera que ni por nombramiento, ni por ningún otro motivo, penda del Poder Ejecutivo, ni pueda ser supeditado por éste.

g. Libertad de imprenta, con responsabilidad efectiva y pronta ante el Poder Judicial.

h. Organización de un sistema electoral con independencia de los demás poderes públicos, y sustraído a toda influencia oficial. Es entendido que el derecho al sufragio quedará en suspenso para los individuos de tropa del Ejército, como consecuencia del precepto constitucional que declara que el Ejército no es cuerpo deliberante.

i. Atribución a las cámaras para dar votos de censura al Ministerio o a uno o más de los ministros de estado.

j. Elección del procurador general de la Nación por la Cámara de Representantes.<sup>6</sup>

De los actos legislativos aprobados por la Asamblea Nacional, el más importante fue el tercero, que contiene la revisión general de la Constitución de 1886.

En la obra *Las constituciones de Colombia* consigné la siguiente opinión sobre el papel desempeñado por los constituyentes de 1910: "La verdadera Constitución de Colombia, y como fruto del consenso nacional, estuvo llamada desde el primer momento a conservar prolongada vigencia, fue la trazada con mano maestra por la Asamblea Nacional

---

<sup>6</sup> Cfr.: Uribe Vargas, Diego. *Las constituciones de Colombia*. Volumen I, Ediciones Cultura Hispánica, segunda edición ampliada y actualizada, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1983, p. 213.

de 1910, bajo los auspicios de la Unión Republicana. La obra jurídica del 86 sólo comenzó a aplicarse cuando se eliminaron del contexto ingredientes autocráticos que la tornaban inaceptable, y los ciudadanos de todos los partidos dejaron de ver en ella el reto de los vencedores sobre los vencidos, para congregarse, de ahí en adelante, en torno a las instituciones representativas que configuran el Estado de Derecho”.<sup>7</sup>

El afortunado desarrollo de las tareas constituyentes cumplido en 1910 inauguró para la República un largo período de paz y progreso. Los puntos fundamentales del programa transcrito se desarrollaron de manera adecuada. Al restablecer mayor autonomía para las asambleas y concejos, se corrigió uno de los errores más protuberantes de la Constitución del 86. Si un grupo humano tuvo aciertos para diseñar el esquema de nuestra Carta Política, fue precisamente el que integró la Unión Republicana, que no sólo consolidó la concordia, iniciada por el general Reyes, sino que modeló las instituciones democráticas con magnanimidad y acierto.

Cuando el partido liberal llegó al gobierno en 1930, el presidente Enrique Olaya Herrera fue cauteloso frente al partido conservador, al no proponer reformas a la Constitución de 1886, que había sido modificada en puntos trascendentales por los constituyentes de 1910.

Sólo en 1934, con la presidencia del doctor Alfonso López Pumarejo, se inició la reforma, bajo la impronta del partido liberal, que durante los años de lucha pacífica había reclamado la abolición de la constitución de Núñez y Caro como el punto fundamental de su programa. Al entusiasmo preelectoral de numerosos dirigentes, e inclusive del propio doctor López Pumarejo, siguió una etapa de reflexión en la cual el primer mandatario se expresaba así sobre las enmiendas a la Carta, según el testimonio de Alvaro Tirado Mejía:

Uno de los anhelos más importantes del partido liberal, hasta el punto de constituirse en base de sus sueños, fue la abolición o cuando menos la reforma radical de la Constitución de 1886. El estatuto de Caro era para la mayoría de los liberales la fuente de los males que aquejaban a la República. De allí que las mismas fechas cobraron fuerza simbólica

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 214.

y que cuando por fin el partido liberal logró su reforma en 1936, se hubiese firmado ésta el mismo día en que en medio de multitudinarias manifestaciones, los conservadores conmemoraban el cincuentenario de la Constitución.

Acorde con el movimiento de concentración nacional, Olaya Herrera prometió que durante su gobierno no habría cambios en la Constitución. Pero al presentarse la candidatura de López, el liberalismo insistió en la modificación. Consultadas por la dirección del partido las asambleas departamentales, en casi todas las cuales había mayoría liberal, éstas se pronunciaron por la reforma. López, quien era el director del partido liberal, consideraba necesaria la reforma y criticaba la visión de los conservadores porque consideraban a la Constitución de 1886 como una norma intangible. Claro está, y esto lo anotó en repetidas ocasiones, ahora que los conservadores habían perdido el poder, se oían sus voces para pedir la modificación del estatuto que habían considerado intocable y no sufrir en carne propia sus rigores autoritarios. De acuerdo con su temperamento reformista, decía que el campo constitucional también era propicio para los cambios. Era preciso hacer las reformas y no aplazarlas indefinidamente 'hasta que la violencia de las circunstancias se encargue de introducir las en la organización legal'. (Discurso ante el pueblo de Bogotá, *El Tiempo*, 16 de enero de 1933).

Una vez posesionado de la presidencia, el asunto que se suscitó fue el del procedimiento: si se iba a tratar de una reforma o de un cambio total. El Parlamento que inició labores en 1935, homogéneamente liberal por la abstención conservadora, en su mayoría estaba por el cambio total a través de una constituyente. En el mensaje al Congreso para sus sesiones ordinarias de 1935, López puntualizó su posición sobre estos aspectos. Hizo el contraste entre su actitud y la de Olaya pues este último, desde su campaña, había advertido que no contribuiría a modificar el estatuto de 1886 y lo había cumplido. Por el contrario, él, López, había recibido su mandato con el compromiso de renovar las instituciones y por eso su gobierno veía con simpatía e impulsaría cualquier estudio serio de reforma de la Constitución. El Gobierno iba a intervenir en las discusiones para sostener el criterio de las reformas parciales y no del cambio total de la Constitución. Dijo que era un principio conservador sostener el criterio de que las bases de una constitución deben ser eternas y rígidas. El punto de vista liberal, por el contrario, es el de que paulatinamente se dé un proceso de crítica de las instituciones para que se vaya viendo cuáles son las reformas aconsejables: modificar la constitución en puntos básicos equivale a cambiarla totalmente, aunque

no se redacte un nuevo código.<sup>8</sup>

Las principales materias de las cuales se ocupó el Congreso, a partir de la posesión del doctor López Pumarejo, fueron las concernientes a la función social de la propiedad, que el liberalismo, buen lector de Leon Duguit, había convertido en el nervio de los programas. El abandonar el Estado gendarme y los postulados históricos del liberalismo, imponía consagrar en la Carta la intervención del Estado en la economía, con lo cual se pretendía romper la noción decimonónica del poder. El limitar las prerrogativas de la Iglesia católica era otro de los postulados fundamentales de la bancada liberal en el Congreso, que consiguió consagrar la libertad de conciencia y de cultos, así como la libertad de enseñanza. Sin embargo, el gobierno del presidente López envió a Roma al doctor Darío Echandía para negociar con la Santa Sede un nuevo concordato, que se ocupara principalmente del estado civil de las personas y el matrimonio, punto sobre el cual los liberales habían recabado en multitud de oportunidades.

Los tropiezos que encontró el protocolo Echandía-Maglioni, y particularmente las resistencias de la misma Iglesia, para buscar régimen más amplio en sus relaciones con la potestad civil, concluyeron en que el concordato que se proyectaba, no entrara en vigencia, y de haber ocurrido tal hecho, lo limitado de las cláusulas pactadas lo habrían dejado sin mayor efecto.

Innovación de gran estirpe democrática fue la concerniente a involucrar en la Carta los derechos sociales, económicos y culturales que ya se habían proclamado en numerosos países, y que eran el complemento necesario a los civiles y políticos promulgados por la Revolución Francesa.

El derecho al trabajo, a la educación, a las garantías sociales; la elección directa de los senadores, la cual ocurría hasta entonces a través de las asambleas departamentales, son aspectos que cabe destacar de la labor del Congreso constituyente. Es posible que el presidente y el partido de gobierno hubiesen quedado insatisfechos con la extensión de

---

<sup>8</sup> Tirado Mejía, Alvaro. *El pensamiento de Alfonso López Pumarejo*. Biblioteca Banco Popular, Bogotá, 1986, p. 61 y ss.

las reformas. Sin embargo, cuando en la segunda administración del doctor López Pumarejo se propuso nueva reforma constitucional, ésta no afectó la parte dogmática, sino se redujo a los aspectos operativos de la Carta. Tal fue la enmienda de 1945.

El doctor Laureano Gómez anunció la convocatoria de una Asamblea Constituyente. El carácter reaccionario de tal proyecto salta a la vista con la lectura de los párrafos del mensaje enviado al instalarse el Congreso el 20 de julio de 1951: "El pretexto para que la política invada todo el ámbito nacional es el sufragio universal. Este sistema se ha apoderado, sin pena ni gloria, de todo el andamiaje de la vida pública, se ha invadido también el campo de la actividad particular. Está en la raíz de todos los sucesos y parece ser el término de todas las acciones. Con la generalización del sufragio universal se ha eliminado el sentido de responsabilidad de los colombianos. En el anonimato de los electores o votantes gregarios tiene disculpa toda gestión equivocada por la ineficacia de cualquier iniciativa. La pluralidad de opiniones no se resuelve por raciocinio, sino mediante operaciones aritméticas. Se delega en el dogma de la mitad más uno el compromiso individual de cumplir con el deber".<sup>9</sup>

La caída del gobierno de Gómez, el 13 de junio de 1953, dejó sin piso los proyectos elaborados. Igual ocurrió con los que prepararon para el Gobierno comisiones especializadas y a nombre del general Rojas Pinilla.

El golpe del 10 de mayo, inspirado en el restablecimiento de las instituciones políticas quebrantadas por el ejercicio del gobierno personal y la desnaturalización de las medidas adoptadas a la luz del artículo 121 de la Carta, plantearon al país la disyuntiva de reformar integralmente la Constitución o restablecer a plenitud su vigencia. Un gran acuerdo de los partidos, suscrito por los doctores Alberto Lleras y Laureano Gómez en las playas españolas de Benidorm y Sitges, sentó las bases de un régimen diferente, que le pusiera coto a la violencia partidista e inaugurara una serie de gobiernos compartidos. La paz era el primer objetivo, y ella debería ser el resultado de instituciones democráticas respetadas y respetables.

<sup>9</sup> Gómez, Laureano. "Mensaje al Congreso Nacional de 1951". *Estudios Constitucionales*. Tomo I, Bogotá, 1953, p. 10.

El gobierno de la Junta Militar, que reemplazó provisionalmente a Rojas Pinilla, acogió la propuesta de los partidos, en el sentido de restablecer el hilo institucional y readoptar la Constitución Política de 1886, con las reformas de carácter permanente introducidas hasta el Acto Legislativo No.1 de 1947, además de las modificaciones necesarias para poner en marcha el régimen de responsabilidad compartida de los partidos, en las distintas ramas del poder. El siguiente fue el texto que se sometió a plebiscito el 1º de diciembre de 1957 y que los colombianos aprobaron en votación mayoritaria, sin precedentes. Las modificaciones que se introducían versaban sobre los siguientes puntos:

- a. Paridad política en las corporaciones públicas hasta 1968.
- b. Paridad en los ministerios, gobernaciones y alcaldías, y demás cargos que no estén cobijados por la carrera administrativa.
- c. Derechos políticos para la mujer.
- d. Votación calificada de las dos terceras partes en las corporaciones públicas.
- e. Suspensión del sueldo permanente a los parlamentarios.
- f. Señalamiento del primer semestre de 1958 para integración de las corporaciones públicas y elección del presidente de la República, cuyo período comenzaría el 7 de agosto del mismo año.
- g. Convalidación de la Junta Militar de Gobierno en el ejercicio del mando, hasta tal fecha.
- h. Destinación obligatoria de un 10 por 100 del presupuesto nacional para la educación pública.
- i. Carácter vitalicio de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, paridad dentro del Poder Judicial y reglamentación de la carrera.
- j. Exclusión de cualquier otro partido para cargos de elección popular y prohibición del nombramiento de individuos que no fuesen liberales o conservadores para puestos de representación política en la administración pública, con excepción de los miembros de las Fuerzas Armadas.

k. Prohibición de celebrar un nuevo plebiscito.<sup>10</sup>

Los gobiernos del Frente Nacional, caracterizados por la alternación y la paridad, así como la Corte Suprema de Justicia vitalicia, trajeron paz, y sirvieron para liquidar la lucha partidista que venía azotando, desde tiempo atrás, la epidermis colombiana. Fueron criticados por el monopolio de poder de liberales y conservadores. Las sucesivas reformas constitucionales que siguieron al plebiscito, hasta el año de 1968, se ocuparon exclusivamente de evitar que uno de los dos partidos le cogiera ventaja al otro durante el régimen de férrea coalición constitucional.

Al llegar al Gobierno en 1966, el doctor Carlos Lleras Restrepo estimó que era conveniente reformar la Carta para prevenir los desajustes que sobrevendrían al terminar la política del Frente Nacional. La enmienda constitucional que tal gobierno prohirara tuvo aciertos indudables, como la creación del estado de emergencia económica, separado del régimen de estado de sitio, así como las normas referentes a la planeación, elevada a rango constitucional. Algunos cambios propuestos por el Congreso y aceptados por el Gobierno, tales como los denominados auxilios parlamentarios, disminuyen, a la luz de la perspectiva histórica, la magnitud de las reformas del 68. De todo ello, lo más válido es que el país necesitaba hacer la transición a la normalidad democrática y ésta pudo hacerse sin revivir el conflicto partidario que arrojó para el país número tan crecido de víctimas.

El doctor Alfonso López Michelsen obtuvo del Parlamento la aprobación del Acto Legislativo No. 2 del 19 de diciembre de 1977, por medio del cual se convocaba una Asamblea Constitucional, para ocuparse de la reforma de la Carta, exclusivamente en lo concerniente a la administración departamental y municipal, al ministerio público, Consejo de Estado, administración de justicia y jurisdicción constitucional. Infortunadamente, tal iniciativa se frustró, al declarar la Corte Suprema de Justicia la inexecutablez del acto legislativo que la convocaba. Aguda controversia suscitó dicho fallo, que le permitió a la Corte

---

<sup>10</sup> Cfr.: Uribe Vargas, Diego. *Las constituciones de Colombia*, Volumen III, Ediciones Cultura Hispánica, segunda edición ampliada y actualizada, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1985, p. 1301.

usurparle los poderes al Congreso y confirmar, prácticamente, el carácter pétreo de la estructura constitucional.

Por Acto Legislativo No. 1 de 1979, el presidente Julio César Turbay Ayala sancionó el texto de la reforma constitucional aprobada por el Congreso y que contenía importantes innovaciones para la operancia del Parlamento, e iniciativas trascendentales, como la introducción del sistema acusatorio y las funciones de defensa de los derechos humanos, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación. El presidente Turbay dijo al sancionarla: "Trátase de una reforma operativa que, acentuando los valores éticos y sociales, cubre dos de los tres órganos del poder público. La reforma que hoy vamos a sancionar no pretende rivalizar con ninguna de las anteriores, ni intenta demoler, para reemplazarlas por unas más novedosas, las antiguas estructuras del Estado. Su propósito fue, y creo que lo logró, hacer más funcionales la planeación nacional, la justicia y el Congreso, y ensanchar la órbita del ministerio público en los bien sensibles campos de la instrucción criminal y de la protección de los derechos humanos".<sup>11</sup>

Infelizmente para el país, la reforma del 79 corrió idéntica suerte que la impulsada por el presidente López Michelsen, al ser declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia. Dentro de las razones alegadas se trajeron a cuento la no observancia de normas procedimentales. Una vez más, con este fallo, la Corte Suprema reafirmaba su carácter de poder constituyente, arrebatándose al Congreso, de manera arbitraria.

Las modificaciones introducidas a la Carta en 1946 y 47, así como las aprobadas por la Asamblea Nacional Constituyente, durante el gobierno del general Rojas Pinilla, alcanzaron importancia secundaria, y muchas de sus normas dejaron de regir al aprobarse el plebiscito de 1957. La verdadera reforma de gran alcance fue la consagrada en el Acto Legislativo No. 1 de 1986, por medio de la cual se institucionalizó la elección popular de alcaldes. Esta fue la primera vez que se le introdujeron modificaciones a la Constitución del 86, rompiendo el centralismo, y otorgándole a los municipios prerrogativas de importancia.

---

<sup>11</sup> Cfr.: *Reforma Constitucional*. Presidencia de la República. Acto Legislativo No. 1 de 1979, Bogotá S.F., p. 35.

Puede decirse que hasta el segundo domingo de marzo de 1988, fecha en la cual se eligieron los primeros alcaldes, el poder presidencial en Colombia tenía tales características de centralización, que el jefe del Estado podía designar y remover a la totalidad de los empleados, ya por orden suya o a través de subalternos, con absoluta prescindencia de los órganos intermedios y sólo con las mínimas limitaciones de la carrera administrativa, que no había alcanzado la importancia requerida.

La primera vértebra que se le quebró a la Carta del 86 ocurrió exactamente al cumplirse el centenario de la misma. El país estaba fatigado por la acumulación de poderes ejercidos desde la capital de la República, y de tiempo atrás reclamaba cambios contundentes. Las voces que se levantaron en el país contra la iniciativa del gobierno del presidente Belisario Betancur, pronosticaron el desequilibrio de la administración y no pocos riesgos de precipitar el caos administrativo. A pocos años de aprobado el Acto Legislativo No.1 de 1986, los efectos, por el contrario, han sido benéficos para todas las regiones colombianas, y la participación popular ha confirmado no sólo ser oportuna y justa, sino benéfica para el desenvolvimiento de las distintas comarcas.

Al Acto Legislativo No. 1 del 86 se le incorporó también la posibilidad de realizar consultas populares para “decidir asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal”. Este intento de ampliar la participación democrática, a pesar de estar restringido, significó paso audaz en el camino de las reformas, que el país exigía más amplias.

El gobierno del presidente Virgilio Barco se vio precisado a presentar al Congreso proyecto de reforma constitucional, habida cuenta del clamor popular que la reclamaba, y que él se abstuvo de someter a referéndum, como lo aconsejaron diversos sectores políticos. Tal proyecto, que se debatió en las dos Cámaras sin éxito, y que fue abandonado por el propio Gobierno cuando varios parlamentarios sugirieron reformas substanciales en lo referente a la extradición de colombianos y a la elección del vicepresidente. Fue texto contradictorio e inarmónico, que sólo mediante el concurso del ponente en el Senado durante la segunda vuelta, doctor Hernando Durán Dussán, alcanzó sindéresis.

Es posible que el presidente Barco abrigara temores del proyecto que

él mismo había inspirado. Lo cierto es que el país sufrió nueva frustración, sumada al desencanto producido por el fracaso de las reformas tramitadas por el Congreso en 1977 y 1979 que la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales, por razones que no se acomodaron a la jurisprudencia vigente.

El presidente César Gaviria, interpretando clamor popular indudable, convirtió en el primer objetivo de su gobierno las enmiendas a la Carta Fundamental. En tal determinación pesaron, sin duda, las consideraciones formuladas por el movimiento estudiantil, que en distintas ciudades movilizó a la opinión hacia tal propósito. La voz de las nuevas generaciones, convencidas de la inutilidad de insistir ante el Parlamento con nuevos proyectos de enmienda, propuso "la séptima papeleta", que tuviera fuerza indicativa respecto del prospecto de convocar una constituyente de elección popular. El caudaloso respaldo alcanzado el 11 de marzo y refrendado ampliamente en las elecciones del 27 de mayo de 1990, le otorgaron piso político a la trascendental iniciativa.

En carta del 22 de julio, el presidente electo se dirigió a los jefes políticos, para referirse a las bases de la Asamblea. Allí dijo:

En las conversaciones celebradas antes del 27 de mayo, para llegar a un acuerdo que le sirviera de base al Gobierno para medir el apoyo popular a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, quedó claramente establecido el respaldo de todas las fuerzas políticas a esta iniciativa.

El pasado 27 de mayo, por primera vez desde el plebiscito del 1º de diciembre de 1957, el pueblo soberano, directamente y sin intermediarios, tomó una decisión que entraña un mandato político sobre un asunto de enorme trascendencia para la modernización institucional".

Así lo reconoció la Corte Suprema de Justicia al afirmar que la votación del 27 de mayo 'constituye un hecho político que traduce un verdadero mandato de igual naturaleza'. Además, al declarar exequible dicho decreto, conceptuó que la alternativa de una Asamblea Constitucional guarda una relación de causalidad con la solución de los problemas de orden público. Todavía más, la Corte aceptó que los ciudadanos, al tomar una decisión el 27 de mayo, abrirían, según el propio fallo, 'la posibili-

dad de integrar una Asamblea Constitucional para reformar la Carta Política<sup>12</sup>.

El mensaje fue acompañado de los detalles referentes a la composición de la Asamblea, así como el temario sobre el cual debería versar la reforma, que comprendía: Congreso, justicia, ministerio público, administración pública, derechos humanos, partidos políticos de oposición, régimen departamental y municipal, mecanismos de participación, estado de sitio, temas económicos, control fiscal, control constitucional.

El 2 de agosto de 1990 se firmó el Acuerdo Político, por las siguientes personas: César Gaviria Trujillo, presidente electo de la República y director nacional del partido liberal; Alvaro Villegas Moreno, presidente del Directorio Nacional Social Conservador; Rodrigo Marín Bernal, en representación del Movimiento de Salvación Nacional, y Antonio Navarro Wolff en representación del Movimiento Alianza Democrática M-19, por medio del cual acordaron la convocación, integración y organización de la Asamblea y se fijaron los lineamientos correspondientes.

Por decreto 1926 del 24 de agosto, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política al Presidente de la República, se produjo la convocatoria de elección popular de constituyentes. El artículo primero dijo:

Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional, la Organización Electoral procederá a adoptar todas las medidas conducentes a contabilizar los votos que se emitan el 9 de diciembre de 1990, para que los ciudadanos tengan la posibilidad de convocar e integrar una Asamblea Constitucional.

Artículo segundo: La papeleta que contabilizará la Organización Electoral deberá contener un voto afirmativo o un voto negativo.

---

<sup>12</sup> Cfr.: *"Una constitución para los colombianos"*, documento para las comisiones preparatorias y las mesas de trabajo. Presidencia de la República, Bogotá, 1990, p. 12 y ss.

El texto que deberá contener el voto afirmativo es el siguiente:

Sí convoco una Asamblea Constitucional que sesionará entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991, la cual estará regulada por lo establecido en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990. Su competencia estará limitada a lo previsto en dicho Acuerdo. Voto por la siguiente lista de candidatos para integrar la Asamblea Constitucional...

El texto que deberá contener el voto negativo es el siguiente:

No convoco para el 5 de febrero de 1991 una Asamblea Constitucional regulada por lo establecido en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990.<sup>13</sup>

Comoquiera que el decreto anterior tenía control automático por parte de la Corte Suprema de Justicia para establecer su exequibilidad, la opinión de los juristas se dividió entre quienes reconocían la viabilidad del procedimiento extraordinario, y los que se aferraban al artículo 218 de la Constitución, que reservaba para el Congreso el único camino para modificarla. Tal argumento se reforzaba en el artículo 13 del plebiscito de 1957, que prohibía expresamente la repetición de tales procedimientos extraordinarios y reservaba para las Cámaras Legislativas la vocación constituyente, con carácter exclusivo.

La Corte Suprema de Justicia al declarar constitucional el decreto 1926 del 24 de agosto de 1990, con la excepción de algunas normas que no afectan la naturaleza de la convocación, tuvo en cuenta los siguientes antecedentes jurisprudenciales:

Siendo la Nación el constituyente primario y teniendo ella un carácter soberano, del cual emanan los demás poderes, no puede tener otros límites que los que él mismo se imponga, ni los poderes constituidos pueden revisar sus actos. Así lo ha sostenido la Corte en dos fallos relativos al plebiscito del 1o. de diciembre de 1957:

El primero de ellos fue el de noviembre 28 de 1957 (M. P., Dr. Guillermo Hernández Peñaloza), en dos de cuyos apartes se lee: '... porque si se

---

<sup>13</sup> *Idem.* p. 42.

da alguna virtualidad jurídica a los hechos revolucionarios es por descansar en la voluntad de la Nación...'

El derecho para convocar al pueblo para que apruebe o impruebe la reforma no lo deriva propiamente de todas las normas consignadas en la Carta, sino del poder mismo de la revolución, del estado de necesidad en que ésta se halla de hacer tal reforma, y del ejercicio de la soberanía latente en el pueblo como voluntad constituyente, o sea la que denominan los expositores, el momento del pueblo constituyente". (Sentencia de noviembre 28 de 1957, M. P. Dr. Guillermo Hernández Peñaloza, G. J. tomo 86, Nos, 2188, 2189 y 2190, p. 431).

Más recientemente, en la sentencia No. 54 de 9 de junio de 1987 (M.P. Dr. Hernando Gómez Otálora), se lee:

'Cuando la Nación, en ejercicio de su poder soberano e inalienable, decide pronunciarse sobre el estatuto constitucional que habrá de regir sus destinos, no está ni puede estar sometida a la normatividad jurídica que antecede a su decisión. El acto constituyente primario es en tal sentido, la expresión de la máxima voluntad política, cuyo ámbito de acción por su misma naturaleza, escapa a cualquier delimitación establecida por el orden jurídico anterior y, por ende, se sustrae también a todo tipo de juicio que pretenda compararlo con los preceptos de ese orden''.<sup>14</sup>

Cabe tener en cuenta que en las papeletas depositadas en las elecciones del 27 de mayo de 1990, se consignaron las siguientes palabras: "para fortalecer la democracia participativa, voto por la convocatoria de una asamblea constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada popular y democráticamente para reformar la Constitución Política de Colombia".

Si buscamos deducir de los textos en que se basó la convocatoria de la constituyente las finalidades de la misma, habrá que aceptar que el principal propósito fue crear las bases del fortalecimiento institucional, para conseguir la paz y restablecer la concordia entre los colombianos.

---

<sup>14</sup> Cfr.: *La exequibilidad de la Asamblea Constitucional*. Editorial Dintel Ltda., Bogotá S.F., p. 50 y ss.

Bien lo dijo la Corte Suprema de Justicia: “los hechos referentes al orden público demuestran a las claras que las instituciones tal como se encuentran diseñadas no son suficientes para enfrentar las diversas formas de violencia a las que tienen que encarar. No es que las instituciones se hayan constituido *per se* en factor de perturbación, sino que han perdido eficacia y se han vuelto inadecuadas, se han quedado cortas para combatir modalidades de intimidación y ataque no imaginadas siquiera hace pocos años, por lo que su rediseño resulta una medida necesaria para que las causas de la perturbación no continúen agravándose”.<sup>15</sup>

Analizada la reforma de 1991, desde el punto de vista político y filosófico puede decirse que ella resume en su más clara esencia el pensamiento liberal, no sólo el nutrido en fuentes históricas de validez universal, sino aquél que ha constituido, desde su fundación, los programas del partido liberal colombiano.

Bien lo anota Gerardo Molina, al indagar los orígenes de la colectividad:

Hay uno, entre los documentos teóricos de la época, que no vacilamos en señalar como el mejor compendio programático del liberalismo en gestación. Fue el luminoso ensayo escrito en 1848 por el doctor Ezequiel Rojas, figura sobresaliente del foro, del profesorado y de la política. El programa era el siguiente:

- Abolición de la esclavitud.
- Libertad absoluta de imprenta y de palabra.
- Libertad religiosa.
- Libertad de enseñanza.
- Libertad de industria y comercio, inclusive el de armas y municiones.
- Desafuero eclesiástico.
- Sufragio universal, directo y secreto.
- Supresión de la pena de muerte, y dulcificación de los castigos.
- Abolición de la prisión por deudas.
- Juicio por jurados.
- Disminución de las funciones del Ejecutivo.
- Fortalecimiento de las provincias.
- Abolición de los monopolios, de los diezmos y de los censos.

---

<sup>15</sup> *Idem.*

Libre cambio.  
Impuesto único y directo.  
Abolición del Ejército.  
Expulsión de los jesuitas.<sup>16</sup>

Puede discutirse acerca de si la plataforma de don Ezequiel Rojas fue el origen del partido liberal, o si deben rastrearse otros antecedentes. Lo cierto es que los puntos contenidos en el documento citado fueron la base de la acción política de la colectividad, en torno a los cuales se desarrollaron los debates parlamentarios, la controversia periodística, e inclusive, la lucha armada, para reclamar su vigencia.

El primero de los puntos expuestos fue la abolición de la esclavitud, que alcanzó vida legal durante la administración de José Hilario López. El resto ha sido materia de dilatada acción política, en trayectoria marcada por avances y retrocesos.

Los ideólogos del radicalismo consideraron que la mejor manera de poner en marcha el programa liberal era mediante la federalización del país, lo cual comenzó a abrirse campo en la Carta de la Confederación Granadina, que naciera en 1858, para alcanzar mayor confirmación en la Convención de Rionegro, con los Estados Unidos de Colombia.

La turbulencia que ensombreció el panorama nacional y que fue la causa de la guerra de 1876 se prolongó, con trágicas consecuencias, hasta 1885, cuando el régimen federal fue disuelto por Rafael Núñez con la abrogación tajante, no sólo de las normas jurídicas que tenían vigencia en la República, sino con la proclamación abrupta de una nueva estructura de carácter unitario y centralista, donde la concepción autoritaria del Gobierno suspendió derechos y libertades. Al derogarse la Constitución de Rionegro, la República se ensangrentó y el ideario de los liberales se reemplazó por una concepción reaccionaria acerca del Estado y la política.

No obstante los insucesos militares, el partido radical que encarnaba la tradición del liberalismo siguió conservando las viejas banderas,

---

<sup>16</sup> Molina, Gerardo. *Las ideas liberales en Colombia 1849-1914*. Tomo I, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1970, p. 26.

defendiéndolas, inclusive en el campo de batalla, con fidelidad e intransigencia que muchos historiadores han criticado, a mi modo de ver, de manera injusta. Ni la persecución, ni el exilio, doblegaron la conducta de los ilustres compatriotas que habían defendido las ideas liberales. Ello es tan cierto que, cuando en 1910 se reconstruye la república democrática, es en derredor de las ideas liberales que se aglutinan las gentes de la Unión Republicana, para imprimirle plena vigencia a las instituciones.

Cuando en 1922 se reúne la gran convención de Ibagué, bajo la inspiración del general Benjamín Herrera, se formula la siguiente plataforma para definir el perfil del partido liberal, de cuya lectura se comprueba la fidelidad doctrinaria y la sindéresis de la colectividad, mantenida a ultranza.

Del acuerdo programático, suscrito por los jefes del partido en Ibagué, cabe destacar los siguientes apartes:

III. Descentralización administrativa y política (se sugirió la elección popular de alcaldes, y la escogencia de gobernadores, de ternas presentadas al Ejecutivo por las asambleas departamentales). Igualmente, se consagró la separación de las rentas y gastos departamentales y nacionales y libertad para los departamentos de aplicar los recursos a las necesidades seccionales.

...

VI. Reforma de la instrucción secundaria y profesional sobre bases científicas y prácticas, para que corresponda a las necesidades nacionales y a los principios de la pedagogía moderna. Autonomía universitaria. Difusión de la enseñanza primaria, que debe ser obligatoria. Nacionalización de esta enseñanza.

...

X. Establecimiento del registro obligatorio del registro civil de las personas por funcionarios civiles de la República.

XI. Reforma fundamental y científica del código penal y de los actuales sistemas penitenciarios.

XII. Supresión del voto del Ejército y demás cuerpos armados. Nacionalización efectiva del Ejército.

XIII. Reforma del concordato en un sentido favorable a la independencia y soberanía del poder civil; acuerdo para que el presidente de la

República no pueda presentar temas para la elección de obispos, sino formadas de ciudadanos colombianos de nacimiento y redención definitiva de la deuda contraída por el Estado a favor de la Iglesia.

XIV. Defensa y protección de las clases obreras y con ese objeto, persistente e intenso esfuerzo para obtener el mejoramiento efectivo de su condición, y para reconocerles en la práctica y en la ley, las garantías y derechos que en todas las sociedades cultas les corresponden. Para este fin, el partido consagra como aspiraciones suyas las siguientes, cuya completa realización es una de sus esenciales misiones:

a. Organización eficiente de la asistencia pública como servicio esencial en la organización social y en la forma que proteja debidamente dentro de un criterio de justicia, de utilización y de progreso social a las clases proletarias y en especial a la infancia desvalida, y a los que se encuentren sin recursos después de una vida de trabajo.

b. Intensificación, hasta el extremo que permitan los recursos públicos, de las campañas sanitarias que liberten al pueblo de los males que le abruman y contrarresten con los recursos de la ciencia moderna, los estragos causados por el clima y el medio, especialmente por enfermedades como la anemia tropical, el paludismo, la tuberculosis y la sífilis.

c. Habitaciones obreras, a cuya realización debe atenderse preferentemente y de manera práctica y rápida. Aplicación enérgica y constante de las disposiciones existentes sobre higiene y salubridad de los locales que se arriendan a las clases trabajadoras.

d. Creación de la Oficina del Trabajo.

e. Desarrollo e implantación completa del seguro obligatorio en las empresas públicas y privadas.

f. Fomento de la instrucción técnica, estableciendo escuelas de artes y oficios, que den a los obreros los conocimientos que indica la industria moderna, y de la instrucción cívica que inculque a todos el conocimiento claro de sus derechos, de sus deberes y de su dignidad de ciudadanos de una República independiente y democrática.

g. Legislación sobre propiedad territorial y colonización con auxilio del Estado, garantizando la adquisición y estabilidad de la pequeña propiedad.

h. Reglamentación y efectividad de los accidentes del trabajo, declarando imprescriptibles las acciones y su limitación de jornales y sueldos, para el reconocimiento del derecho correspondiente y aplicando de acuerdo con nuestras circunstancias y posibilidades, las teorías de la acción social moderna.

i. Fijación de jornales mínimos, descanso hebdomadario, horas de trabajo y, en general, un Código que reglamente el arrendamiento de servicios.

j. Reglamentación del trabajo de las mujeres y de los menores.

k. Nombramiento de abogado de los pobres en todos los municipios y reforma de la legislación judicial en beneficio del pequeño capital, para juicios de sucesión, particiones, etc.

l. Reglamentación del arrendamiento de predios rústicos, de manera que queden garantizados los derechos y obligaciones del arrendatario y no quede a merced de los arrendadores.

m. Supresión del servicio personal subsidiario con prohibición de reemplazarlo por contribuciones equivalentes, y de la policía municipal obligatoria y gratuita.

n. Establecimiento del arbitraje obligatorio para la solución de las huelgas y reforma de la ley actual en el sentido de permitir la libre representación de los huelguistas, previos poderes debidamente expedidos.

ñ. Fundación de bibliotecas populares y Casa del Pueblo, en donde éste encuentre centros de esparcimiento honrado y de práctica instrucción.

o. Garantía de la inviolabilidad de los hogares, de manera que no puedan ser allanados por ningún pretexto, sino mediante condiciones y en los casos previstos por las leyes.

p. Fomento del ahorro popular en forma que garantice los fines a que debe responder la fundación de las cajas de ahorro.

XV. Conservación de las riquezas nacionales, restringiendo la adjudicación de baldíos y revocando las concesiones hechas bajo condiciones que no se hayan cumplido y tratar de recuperar las tierras

adjudicadas que no se cultiven dentro de los treinta años posteriores a la ley que tal cosa disponga. Protección de los colonos que siquiera por dos años continuos hayan incorporado su trabajo a las tierras baldías.

...

XVII. Nacionalización de los servicios públicos, e intervención del Estado, en cuanto tienda a una más equitativa distribución de los bienes naturales y a impedir los monopolios y privilegios que puedan afectar a la comunidad.

XVIII. Defensa constante e inflexible de las libertades públicas.

XIX. Reforma legislativa que mejore la condición civil de la mujer casada y que en general asegure a la mujer en la vida social el alto y libre puesto que le corresponde.

...

XXI. Extensión y ampliación de los poderes del Congreso, facultándolo para dar votos de censura que tengan como consecuencia la dimisión de los ministros que sean objeto de ellas.

XXII. Expedición de una ley sobre servicio civil, en forma que garantice los derechos de los empleados subalternos y los ponga a cubierto de las intrigas y de la arbitrariedad o sectarismo de sus superiores.<sup>17</sup>

Se puede anotar que algunos de los puntos consignados por don Ezequiel Rojas, fueron abandonados por el partido y no volvieron a aparecer en ninguno de los programas ideológicos. El resto, con identidad pasmosa, son las mismas ideas y aspiraciones que el partido liberal ha venido formulando hasta nuestros días. La corriente socialista, con los antecedentes de Rafael Uribe Uribe, se puso de manifiesto a partir de la primera administración del doctor López Pumarejo, la cual no sólo sirvió para amalgamar los viejos principios individualistas, sino que le

---

<sup>17</sup> Acuerdo No. 8 sobre plataforma del partido. Aprobada en la gran Convención de Ibagué el 3 de abril de 1922. Está firmada por el presidente Simón Bossa; el primer vicepresidente, Tomás Uribe Uribe; el segundo vicepresidente, Ramón Neira; el secretario, Alejandro Hernández Rodríguez. Concurrieron también, entre otros, a dicha cita histórica los doctores Eduardo Santos, Luis Cano, Armando Solano, Luis Eduardo Nieto Caballero, Ricardo Tirado Macías, Gustavo Pradilla y Francisco José Chaux. *Los partidos políticos en Colombia*. Aguila Negra Editorial, Bogotá, 1922, p. 437 y ss.

imprimió a la conducta liberal metas y estilo acompasado con los nuevos tiempos.

Tanto el doctor Carlos Lleras Restrepo, cuando definió al partido como "coalición de matices de izquierda", jefes como Jorge Eliécer Gaitán y Luis Carlos Galán, los presidentes de la República que gobernaron a nombre del partido, a cuya cabeza cabe citar a los doctores Eduardo Santos, los dos Lleras, Darío Echandía, Alfonso López Michelsen y Julio César Turbay Ayala, contribuyeron a modernizar el ideario, desarrollando principios que las nuevas realidades habían ido poniendo en evidencia.

Si se repasa el articulado de la nueva Carta Política, que entró en vigencia el 5 de julio, se podrá observar que la totalidad del programa liberal ha sido consagrado, con palabras y fórmulas políticas acomodadas a nuestra época. La Constitución vigente es una constitución hecha con filosofía liberal e inspirada en el quehacer político del partido. Así como se puede decir que la regeneración encarnó sus ideales y los materializó plenamente en el texto de 1886, nuestra Carta Fundamental es hoy una constitución liberal, alimentada en sus fuentes filosóficas y trasunto fiel de la lucha de sus afiliados, durante decenios.

Las libertades en el más amplio espectro, la federalización dentro de concepto moderno, los derechos civiles y políticos junto a los económicos, sociales y culturales, los nuevos derechos con mecanismos compulsivos para garantizar la vigencia, la plena separación de la Iglesia y el Estado, son conquistas de las cuales la democracia política puede enorgullecerse. Curiosamente, algún delegatario liberal añora el autoritarismo de Núñez y de Caro. La Constituyente fue superior a cualquier criterio subalterno; la Carta Política que se proclamó es la mejor expresión del civismo, la tolerancia, la política social, y la paz como derecho individual y colectivo.

Los constituyentes de 1991, a diferencia de los delegatarios de 1886, formaban parte de distintos partidos y movimientos políticos. Mientras la regeneración excluyó a todos los miembros del radicalismo y a quienes disintieran de las concepciones de Núñez y de Caro, la nueva Carta es el fruto de un gran acuerdo nacional, en que participaron, gracias a la votación popular que los eligió, miembros del liberalismo, del partido

social conservador, de la Alianza Democrática M-19, del Movimiento de Salvación Nacional, de los indígenas, de los evangélicos y del movimiento EPL. Estos últimos ingresaron con posterioridad a la instalación<sup>18</sup>. De sus logros puede deducirse que el triunfo de las ideas liberales no fue el resultado de la acción partidaria, sino del consenso de todas las banderías, que reconocieron que la forma más adecuada de darle a Colombia instituciones libres y estables, era aceptando los principios de su filosofía, que ahora pertenecen a todos.

En el discurso que pronunciara el presidente César Gaviria para instalar las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, el 5 de febrero, consignó las siguientes frases, en las cuales resumió las finalidades de la misma: "Construir una democracia diferente, una democracia participativa en la que el ser ciudadano colombiano signifique más que enterarse de las noticias y votar cada dos o cuatro años".

Y agregó: "que todos podamos participar en lo que a todos nos concierne. Que nadie sea excluido de los beneficios, responsabilidades y cargas de la vida comunitaria. Así, la igualdad y la solidaridad, dos valores esenciales de la democracia participativa podrían ser llevados a la práctica para que acompañen las banderas de la libertad".<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Los voceros del Quintín Lame sólo tuvieron voz y no voto.

<sup>19</sup> *Diario de la Asamblea Nacional Constituyente* No. 1. Martes 5 de febrero de 1991, p. 7.

## CAPITULO II

### MATERIALES PARA LA NUEVA CARTA

Dentro del propósito de escuchar las distintas opiniones, abriendo amplios canales de diálogo, el Gobierno organizó mesas de trabajo donde se pudieran escuchar a los sectores sociales interesados en contribuir a la redacción de la nueva Carta. Cabe anotar que el propio Jefe del Estado asumió la coordinación de grupos preparatorios y de trabajo, a donde se hicieron llegar numerosas propuestas, tanto de individuos como de entidades cívicas.

A pesar de que se había elaborado un temario por parte de los representantes de los partidos y grupos políticos, lo cierto es que la Constituyente se ocupó de la totalidad de las materias, lo cual descartó, desde el primer momento, la posibilidad de reformas parciales.

La reseña de los distintos proyectos presentados a la Asamblea, así como otras iniciativas que fueron materia de análisis, permitirá observar cuáles eran las preocupaciones de los constituyentes y de los voceros de gremios e instituciones. Siguiendo el orden en que fueron presentados, conviene destacar los aspectos más importantes de las propuestas, contenidas en proyectos de reforma global, dejando para cada uno de los Títulos lo concerniente a enmiendas parciales, cuyo índice general se incorpora como apéndice del presente capítulo.

El proyecto No. 1 fue del delegatario Jesús Pérez González Rubio, quien, bajo el acápite: "La constitución actual no logra encuadrar la realidad nacional", insiste en la urgencia de que la Carta que se prepara disponga de mecanismos operativos para garantizar los derechos de las personas, y particularmente el derecho a la vida. Un nuevo contenido social al gasto público, transferencias más cuantiosas del Estado a las

entidades territoriales, reclamando que éstas se hagan en razón del número de personas con necesidades básicas insatisfechas en departamentos y municipios. "Es decir, que se haga con base en el número de pobres, de personas sin servicios públicos básicos".<sup>1</sup>

Tal prospecto encuadra admirablemente en el concepto de equilibrio entre las regiones, pero no basado en consideraciones exclusivamente políticas, sino buscando que la inversión llegue a aquellos sectores más deprimidos. Igualmente, el doctor Pérez González-Rubio se refiere al control de resultados como una meta del Estado, donde el gasto público tenga no sólo vigilancia contable, sino de acuerdo a la realización de los fines que previamente se han definido. "Poner límites, dice, a los gobernantes en nombre del estado de derecho, organizar la convivencia pacífica en el seno de nuestra sociedad, garantizar las libertades individuales y políticas y los derechos humanos, sociales, económicos y culturales, organizar los poderes públicos en forma eficiente en cumplimiento de sus funciones, he ahí el resumen de nuestro proyecto."<sup>2</sup> A lo anterior se agrega la institucionalización de medidas preventivas contra la formación de monopolios de hecho y "para organizar la competencia de los que existan".

El proyecto se refiere también al vicepresidente de la República, para establecer la elección popular directa, así como la segunda vuelta, para el caso en que ninguno de los candidatos obtuviese mayoría absoluta. Estas son dos importantes iniciativas que, con variables, se incorporaron a la nueva Carta.

El proyecto No. 2 fue presentado por el Gobierno nacional y mereció numerosas críticas de parte de los delegatarios. Alguno llegó a calificarlo de "farragoso", mientras que en oportunidades se pudo observar indiferencia de los constituyentes para tomarlo como base de las discusiones. En él se tuvieron en cuenta muchas de las iniciativas y observaciones

---

<sup>1</sup> Pérez González-Rubio, Jesús. "La constitución actual no logra encuadrar la realidad nacional". *El debate general en la Asamblea Nacional Constituyente*. Contraloría General de la República, Armando Holguín Sarria, editor, Bogotá, 1991, p. 27 y ss.

<sup>2</sup> *Idem*.

formuladas durante las mesas de trabajo y en el debate público que antecedió a la instalación de la Asamblea. Fue proyecto integral de la nueva Constitución, donde se puso énfasis en la carta de derechos y deberes del hombre, así como en los mecanismos para garantizar su eficacia. Cabe destacar lo concerniente a los principios de aplicación e interpretación; la responsabilidad de los funcionarios, el amparo, el defensor de los derechos humanos y la jurisdicción constitucional. Así mismo, el referéndum legislativo, la consulta popular y la revocatoria del mandato.

La parte tercera de dicho proyecto se orienta al fortalecimiento de la democracia participativa, apertura de escenarios políticos, procedimientos de reforma constitucional, modificaciones electorales, estatuto de los partidos y de la oposición. Lo relativo a construir un Estado eficiente y responsable se basó en la reforma del Congreso, el fortalecimiento de la justicia, la administración puesta al servicio de la democracia y el régimen aplicable a los estados de excepción. De gran importancia es el capítulo concerniente a la federalización, que persigue una nueva forma de Estado, con divisiones territoriales más ajustadas a la realidad, principalmente mediante el reconocimiento de las regiones; autonomía fiscal, nuevas divisiones del territorio, regímenes especiales, tanto para el Distrito Especial de Bogotá como para departamentos especiales.

La última parte se intitula: "Deliberación, participación y transparencia en la política económica" y abarca lo concerniente a la estabilidad económica, el presupuesto, el plan de desarrollo económico social, el régimen del Banco de la República y el control fiscal.

Las siguientes palabras, contenidas en la exposición de motivos, condensan el objetivo fundamental de la reforma:

El sistema de gobierno representativo se implantó porque en su época era la única vía práctica para organizar la democracia. La participación ciudadana directa no era posible por el surgimiento de poblaciones dispersas a lo largo y ancho de grandes territorios. Los individuos debían elegir representantes que viajaban a la capital, los representaban, votaban, y posteriormente daban cuenta de lo sucedido en las elecciones siguientes, al cabo de dos o cuatro años.

Pero el avance y difusión de las comunicaciones permitieron el surgimiento de un electorado educado y bien informado, cuyo interés político

no se reduce a elegir periódicamente a sus representantes, que toman decisiones en su nombre. Los ciudadanos demostraron que quieren tener la oportunidad de intervenir, sin intermediarios, en la orientación de su destino. Las técnicas modernas permiten que este anhelo de participación directa no sea una utopía, como quizás lo fue para grandes países en los tiempos de Montesquieu o de James Madison.

Cuando se consolidó la idea de la democracia representativa, el Estado no intervenía en la vida de sus habitantes, con la frecuencia y la intensidad de hoy. Buena parte de las actividades de los ciudadanos eran realmente privadas en el sentido de que no estaban sujetas a las regulaciones de entidades públicas. El Congreso era el foro de los debates de interés nacional, adoptaba en un año muchas decisiones de gran relevancia para los ciudadanos.

Aun cuando la representación agilizaba el proceso de toma de decisiones y, en ocasiones, éstas reflejaban los anhelos de los electores, se produjo un grave distanciamiento entre electores y elegidos, inclusive en el mismo Congreso. Ese distanciamiento, provocó no sólo que las decisiones adoptadas por un grupo reducido de personas no correspondieran a los deseos del pueblo, sino que aumentó la desconfianza del ciudadano común en sus representantes y ocasionó el debilitamiento y la erosión de la legitimidad de nuestras instituciones.

La idea de que la representación garantizaba que un grupo de personas tomara las decisiones más adecuadas para todos, se distorsionó. Hasta tal punto, que se intentó cerrar las puertas para que los ciudadanos pudieran participar en forma distinta a votar para elegir a sus representantes.<sup>3</sup>

El proyecto No. 6 fue presentado por el delegatario Diego Uribe Vargas.<sup>4</sup> De él cabe destacar los siguientes aspectos: reconocimiento de la soberanía popular, consagración de la doble nacionalidad, mediante tratados públicos, en los cuales se estipule que los colombianos al

---

<sup>3</sup> "Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia". Presidencia de la República, Bogotá, 1991, p. 222.

<sup>4</sup> El autor lo presentó al Senado durante las sesiones ordinarias del Congreso, en las legislaturas de 1986, 1987 y 1988, a nombre del movimiento "Ideas liberales en acción" del cual es Director y mereció ponencia favorable, para primer debate, elaborada por el senador Nicolás Curi.

naturalizarse en otro país no pierden la nacionalidad de origen. Incorporación de los nuevos derechos humanos a la Carta; derecho a la paz y derecho al medio ambiente sano; condenación explícita de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes; el primer deber del hombre es respetar los derechos de los demás. Todas estas iniciativas son hoy parte de la nueva Constitución.

Una reforma de gran importancia, que infortunadamente no llegó a consagrarse, fue la institucionalización del Congreso unicameral, conformado por circunscripciones unipersonales. La importancia de conjugar el propósito de que todas las regiones de Colombia queden representadas en el Parlamento, para que la participación abarque a los grupos locales y regionales, se obtendría al dividir el territorio nacional en el número de circunscripciones unipersonales para responsabilizar a quien resulte elegido, y consignar en la Constitución la posible revocatoria del mandato. El sistema de listas ha desvirtuado el contacto directo entre candidatos y el cuerpo electoral, y lo que es aún más grave, impide que los postulados puedan formular programas a los cuales ajusten su actividad parlamentaria.

Bien se ha dicho por los autores de Ciencia Política, que el bicameralismo debilita al Congreso y diluye responsabilidades. Ello puede evitarse con cámara única, donde la acción legislativa sea más rápida y eficaz.

Otras reformas contenidas en el proyecto No. 6 son: planeación funcional, incompatibilidades para los congresistas, eliminación de los suplentes, creación del cargo de defensor de los derechos humanos, elegido por la Cámara de Representantes, como la adaptación de la institución escandinava del Ombudsman a nuestro medio, Corte Constitucional, jerarquía superior de los tratados públicos sobre el derecho interno, particularmente en materia de convenios sobre derechos humanos, institucionalización del referéndum para reformas constitucionales, modificación del régimen de las asambleas departamentales para convertirlos en entes de planeación. Tales enmiendas fueron aprobadas por los delegatarios y están involucradas en la Carta.

En el debate general expuse, además, lo siguiente: "Necesitamos una reforma en la justicia. Esa reforma en la justicia necesita muchas cosas;

la primera, hay que cambiar la estructura del poder jurisdiccional. Una Corte con período fijo, unos tribunales con período fijo, necesitamos al fiscal; necesitamos especializar y llevar a la Constitución el consejo disciplinario del poder judicial.”<sup>5</sup>

El proyecto No. 7 fue presentado por Antonio Navarro Wolff, junto con numerosos delegatarios del M-19. Tal iniciativa fue complementada con el proyecto No. 50, presentado por la misma bancada política, en el cual se desenvuelven los derechos, garantías y deberes fundamentales de la persona.<sup>6</sup> El proyecto de Preámbulo que se propuso fue el siguiente:

El pueblo de Colombia con el propósito de afianzar plenamente la soberanía, independencia e integración nacionales, la paz, la libertad y la justicia declara su decisión de:

Restaurar las bases de una auténtica convivencia democrática entre todos los colombianos por medio de unas instituciones inspiradas en los principios de la tolerancia a todas las creencias y convicciones, en el pluralismo político y en la reafirmación de la identidad nacional dentro del respeto a su diversidad regional, étnica y cultural;

Consagrar los medios para una tutela efectiva de los derechos fundamentales de la persona:

Perfeccionar el estado de derecho, haciéndolo radicar en aquellos presupuestos que garantizan la realización de la justicia, la igualdad y el equilibrio sociales;

Fortalecer la democracia participativa, asegurando a todos los ciudadanos su intervención directa y efectiva en el ejercicio y control de los poderes públicos.

---

<sup>5</sup> Uribe Vargas, Diego. “El derecho a la paz es esencial”. *El debate general en la Asamblea*. Contraloría General de la República, Armando Holguín Sarria, editor, Bogotá, 1991, p. 25.

<sup>6</sup> Suscribieron el proyecto, además de Antonio Navarro Wolff: Angelino Garzón, José Oti Patiño, Abel Rodríguez, Rosemberg Pabón Pabón, Germán Toro, Carlos Ossa, Fabio Villa, Héctor Pineda, Augusto Ramírez Cardona, José María Velasco, Francisco Maturana, María Mercedes Carranza, Germán Rojas Niño, Alvaro Echeverry y Orlando Fals Borda.

Promover unas relaciones internacionales que permitan al país cooperar decididamente en los esfuerzos por conquistar una época de paz para todos los pueblos del mundo y especialmente contribuir en los procesos de unidad e integración latinoamericana, de acuerdo con los ideales de nuestro libertador y padre de la patria, Simón Bolívar.<sup>7</sup>

El proyecto consagra, igualmente, la soberanía popular. Y como novedad respecto de la carta anterior, lo concerniente a la órbita geostacionaria, como dimensión del territorio.

La dirección estatal de la economía es otro de los aspectos focales del proyecto. "Se reconoce la libertad de empresa y la iniciativa privada en el marco de la economía de mercado y dentro de los límites del bien común y la dirección de la economía estará a cargo del Estado". En lo referente a la concentración del poder económico, la propuesta fue muy nítida: "el Estado intervendrá, por mandato de la ley, en los monopolios y oligopolios privados, a fin de asegurar la libertad de empresa, la igualdad de oportunidades y la generación de empleo".

También el proyecto se refiere a: participación que corresponde a las entidades territoriales donde se realiza la explotación de un recurso natural; reformas al Banco de la República y posibilidad de que un número de ciudadanos, no inferior al 10% del censo electoral, pueda convocar, a través del órgano electoral, un plebiscito para que derogue o modifique normas de la Constitución. Creación de la vicepresidencia de la República.

Aspecto novedoso es el que se refiere a la modificación del Congreso, para reemplazarlo por una Asamblea Nacional, que pondría fin al régimen bicameral. El artículo correspondiente, decía: "La Asamblea Nacional estará compuesta por un número de miembros elegidos por los ciudadanos mediante sufragio universal, libre, directo, igual, secreto e íntimo en circunscripciones territoriales, nacionales y especiales, para períodos de cuatro años respectivamente, no pudiendo ser reelegibles por más de dos períodos consecutivos. Las elecciones para diputados por circunscripción nacional se efectuarán en años diferentes con respecto a

---

<sup>7</sup> *Gaceta Constitucional* No. 8. Martes 19 de febrero de 1991.

los elegidos por circunscripciones territoriales especiales, de suerte que la Asamblea Nacional se renueve cada dos años".<sup>8</sup>

Tal Asamblea se conformaría por dos diputados elegidos por cada departamento y el Distrito Especial de Bogotá, y uno más por cada 300 mil o fracción mayor de 200 mil habitantes que exceda a los primeros 300 mil. Se elegirán 100 diputados en circunscripción nacional y diputados elegidos por circunscripciones especiales, la primera por la comunidad indígena y la segunda por los colombianos residentes en el exterior.

En lo que se refiere a los derechos humanos, el proyecto abarca la totalidad de los consagrados en la Declaración Universal promulgada por las Naciones Unidas. Además, le otorga desarrollo adecuado a los derechos políticos y sociales, en su concepción más moderna.

El proyecto No. 9, presentado por los delegatarios Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño, también abarca concepción general de la reforma y proyecto de nueva Constitución. En él se consagra la soberanía popular y se le da particular énfasis al reconocimiento de los principios de derecho internacional. El artículo 9 numeral 1º, del proyecto, dice: "El Estado, por medio de tratados o convenios celebrados por el Gobierno y aprobados por el Congreso, podrá acordar con la comunidad internacional sobre bases de igualdad y reciprocidad, la creación de instituciones supranacionales que faciliten o tengan por objeto la integración de esfuerzos en materia económica, jurisdiccional, cultural, científica y tecnológica, así como procurar la integración regional dentro del concierto mundial". Esta norma, que fue incorporada a la nueva Carta, está abriendo los ojos sobre la urgencia de crear instituciones que faciliten la existencia de una comunidad económica, similar a la que existe en los países europeos, y que se acomoda a las urgencias de nuestro tiempo.

En el proyecto, donde se conservan trazos de las disposiciones de la Carta de 1886, también se consagran: elección del vicepresidente de la República, y elección popular de gobernadores, como aporte a la descentralización, que por tantos decenios han proclamado los

---

<sup>8</sup> *Idem.*

antioqueños, control previo de constitucionalidad de los tratados, control constitucional de los estados de excepción, establecimiento de la Corte Constitucional.

Uno de sus autores, Juan Gómez Martínez, definió de la siguiente manera el contenido fundamental de la enmienda: "Lo que Colombia requiere es una forma de gobierno presidencial atenuada y con un régimen democrático, participativo y pluralista".<sup>9</sup>

El constituyente Alberto Zalamea presentó, bajo el número 15, la Constitución de 1886, con las reformas introducidas hasta el Acto Legislativo No. 1 de 1947 y las plebiscitarias, al estudio y reflexión de la Asamblea. Como él mismo subraya, el texto del 86 es sin duda el marco más adecuado para la búsqueda y discusión de las normas que habrían de actualizar, modernizar y organizar nuestra Carta Magna. En el insistir sobre el lazo con el pasado, para reforzar los fundamentos que unen y cohesionan el edificio de la nacionalidad, se encontró buen punto de partida para la obra que acometieron los constituyentes. Es indudable que este recuerdo de las viejas instituciones sirvió para atenuar algunas iniciativas y, desde luego, para demostrar la urgencia de impulsar las nuevas. Como lo observamos antes, de la Constitución del 86 quedaron pocas normas, pero era importante que los constituyentes del 91, no perdieran la referencia histórica

Bajo el No. 57, el delegatario Guillermo Plazas Alcid presentó proyecto que abarcó los siguientes puntos: preámbulo, principios fundamentales, derechos y deberes sociales, Congreso, la ley, la Rama Ejecutiva, la Rama Jurisdiccional, estado de guerra y estado de sitio, fuerza pública, asamblea constituyente y actos reformativos. Su autor, durante la intervención en el debate general, recabó la importancia de que la heterogeneidad de la composición política de la asamblea no impidiera la coincidencia en sus propósitos nacionalistas.<sup>10</sup> Es conveniente señalar,

<sup>9</sup> Gómez Martínez, Juan. "Necesitamos definir a Colombia como un Estado unitario descentralizado". Contraloría General de la República, Armando Holguín Sarria, editor, Bogotá, 1991, p. 73 y ss.

<sup>10</sup> Plazas Alcid, Guillermo. "Esta es la Constituyente del consenso". Contraloría General de la República, Armando Holguín Sarria, editor, Bogotá, 1991., p. 481.

dijo, “lo que ha fracasado es el comunismo como instrumento y método político de redención social, pero la legitimidad de la lucha contra la pobreza y el marginamiento, sigue vigente y valedera. El Estado no puede convertirse en un ente ajeno a la suerte de grandes mayorías desposeídas. Por ello, en forma clara, debe establecerse su acción en la regulación de las fuerzas económicas y en su actividad planificadora en busca del bien común”. Y más adelante agregó: “El imperio del capitalismo, como lo predicen los neoliberales, contiene el ánimo exagerado de lucro que implica la explotación del ser humano y su represión inmisericorde. Contra esa tendencia, debe oponerse un Estado fuerte y justo que medie entre el capitalismo y los desprotegidos”.<sup>11</sup>

Dentro del articulado del proyecto de Plazas Alcid se destaca lo concerniente a la reforma a la Constitución, cuyo artículo dice: “esta Constitución sólo podrá ser sustituida por medio de asamblea constituyente invocada expresamente para ello por hecho inequívoco del constituyente primario”. Sin embargo, en el artículo subsiguiente, se afirma que la Constitución puede ser reformada por acto reformativo del Congreso a iniciativa de no menos de 10 senadores y aprobado por las dos terceras partes en dos legislaturas sucesivas; por plebiscito convocado por el presidente del Congreso, previa solicitud firmada por lo menos por un número de ciudadanos no inferior a la mitad más uno de los votos válidamente emitidos en la elección inmediatamente anterior para corporaciones públicas, y por referéndum, cuando un mínimo de las dos terceras partes de los concejales municipales, igual número de diputados provinciales o por lo menos un número de ciudadanos no inferior al mínimo de la mitad más uno de los votos válidamente emitidos en la elección inmediatamente anterior para corporaciones públicas, se pronuncien al respecto, dentro de los seis meses siguientes a la expedición del acto reformativo.”<sup>12</sup>

El constituyente Lorenzo Muelas Hurtado, con el registro No. 83, de

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> Plazas Alcid, Guillermo. “Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia No. 57”. *Gaceta Constitucional* No. 22. Lunes 18 de marzo de 1991, p. 32 y ss.

la Secretaría de la Asamblea, presentó proyecto de reforma constitucional con el epígrafe de ser la reforma constitucional indígena. El preámbulo consagra buen resumen de su filosofía. "Colombia en su diversidad étnica, territorial, social y cultural, es producto de su gente y de su historia. Su mira es incrementar el patrimonio espiritual, material común y constituir un estado democrático de derecho. Para lograrlo y garantizar la vida, la unidad nacional y la convivencia en solidaridad, libertad y justicia, la Nación, en ejercicio de su plena soberanía adopta la siguiente constitución política".<sup>13</sup> El constituyente indígena Francisco Rojas Birry, al finalizar su exposición ante la plenaria, presentó también esquema de las reivindicaciones indígenas y algunas sugerencias para el articulado de la Carta.<sup>14</sup>

Lo más importante de la propuesta de los indígenas, son los siguientes artículos:

Colombia reconoce la existencia de los pueblos indígenas como parte integrante de la Nación y del Estado y les garantiza sus derechos constitutivos de pueblos, no pudiendo por lo tanto ser compelidos por ningún motivo, a renunciar a su identidad.

Los pueblos indígenas y las demás minorías étnicas tienen derecho a sus territorios. En el caso de los primeros serán conformados por uno o varios municipios, resguardos, comunidades, capitanías, etc., los cuales deben ser protegidos constituyendo divisiones físico-administrativas que serán reglamentadas por la ley.

Los pueblos indígenas serán gobernados por las autoridades que le son propias, articuladas al Estado nacional a través del Consejo de Reconstrucción Económica y Social de los pueblos indígenas, coordinado por una Consejería de la Presidencia de la República creada para tal efecto.

---

<sup>13</sup> Muelas, Lorenzo. "Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia No. 83". *Gaceta Constitucional* No. 24. Miércoles 20 de marzo de 1991, p. 11 y ss.

<sup>14</sup> Rojas Birry, Francisco. "Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia No. 119". *Gaceta Constitucional* No. 29. Sábado 30 de marzo de 1991, p. 2.

Es ésta la primera vez que en una Asamblea Nacional Constituyente se discute el carácter multiétnico de la Nación colombiana, y se escucha el reclamo de las poblaciones indígenas. Tal acontecimiento, precisamente cuando se cumplen los 500 años del descubrimiento de América, tiene significado y trascendencia.

La demanda para buscar la educación propia de los pueblos indígenas, como práctica social que asegura su existencia y afirmación de sus instituciones, va pareja con el reclamo para que las minorías étnicas puedan hablar sus propios idiomas y dialectos como lengua nacional. La exigencia de plena representación política, por parte de las comunidades indígenas, constituyó una manera de demostrar la total ausencia de tales voceros en el Congreso desde los propios inicios de la República. El abandono y la ignorancia acerca de las minorías nacionales llegó inclusive a que muchos dirigentes nacionales negaran su existencia, quizás con el anhelo de que, al hacerlo, borran la huella y acallaban las demandas de justicia.

El constituyente Lorenzo Muelas resume, en el símil de las cinco plagas, la angustia prolongada de cinco siglos que ha dominado a la población indígena, que ahora clama por sus derechos.

Primera plaga: la inseguridad de la vida. Inseguridad ante las violencias armadas, ante las violencias criminales, ante las violencias terroristas. Inseguridad ante las violencias desarmadas, la violencia del hambre y las enfermedades que nos persiguen. Inseguridad ante el espacio que nos han recortado en el campo y en la ciudad rodeándonos de muros y cercados, sin dejar dónde moverse, dónde vivir, como corresponde a un ser humano.

Segunda plaga: la falta de trabajo, de tierras y de conocimientos. Falta de tierra porque los poderosos acaparan el mundo y a los pobres nos sacan de la tierra. Se apoderan de los campos, de las ciudades, de los bosques, de las playas. Nada escapa a su codicia. Falta de conocimientos fundamentales, reales y libertadores, mientras no les ha dado más que una educación recortada, falseada y la mayor de las veces inservible para mejorar la vida y dirigirnos al futuro.

Tercera plaga: el imperio de la injusticia. En primer lugar esta plaga nos martiriza por la desigualdad ante la ley que en la práctica no protege sino

a los poderosos y castiga a los de ruana. Esto lo sabe todo el mundo. En segundo lugar, el reino de la injusticia se manifiesta en la impunidad ante el crimen. En donde no hay justicia no puede haber paz ni convivencia ni ambiente de comunidad. Es un ambiente de cobardía colectiva ante los abusos del poder, que castiga a los inconformes; de la injusticia de los jueces que castigan al inocente, de la intolerancia de los guerrilleros que ejecutan a quienes no los siguen; de codicia de los patronos que explotan sin misericordia al trabajador.

Cuarta plaga: la corrupción de la política. Todos sabemos cómo los padres y los abuelos luchaban por sus ideas tratando de imponerlas a los gobiernos y al Estado para dirigir al país. Todos recordamos las guerras en que nos metieron para lograr lo que creían que era más correcto. Pero en los últimos años la situación cambió y toda la vida política se corrompió. Nosotros sabemos, nosotros sentimos, nosotros nos damos perfecta cuenta de que fue cuando los partidos convirtieron los bienes públicos y el presupuesto nacional en botín de los politiqueros y poderosos de Colombia y sabemos que esta corrupción se consiguió por una herramienta precisa: el clientelismo...

Quinta plaga: el secuestro del poder; se habla de democracia y de participación popular, pero todos sabemos que son sólo palabras; la verdad es que el poder está secuestrado desde siempre por los poderosos. Por eso se llaman así. Son ellos los que siempre han mandado, los que siempre han aparecido en las entidades públicas, los que siempre han representado en nuestro nombre para defender sus intereses.<sup>15</sup>

Las palabras finales del delegatario Muelas, en el debate general, alcanzan tono dramático: "Honorable constituyentes, dijo, construyamos una constitución de acuerdo a nuestros tiempos y basada en nuestra realidad; no basta proclamar que Colombia es un país multiétnico y pluricultural: es necesario que los derechos fundamentales de los pueblos indios y de las minorías étnicas queden taxativamente plasmados en el texto de la Constitución. Después de 500 años de desconocimientos, no podemos someternos al capricho interpretativo de posteriores legisladores. Por esta razón hemos elaborado un proyecto de derechos indígenas que vamos a presentar a esta asamblea con la

<sup>15</sup> Muelas, Lorenzo. "La situación se resume en una serie de plagas que han caído en el jardín colombiano". *El debate general en la Asamblea Nacional Constituyente*. p. 277.

esperanza de que sea masivamente apoyado por ustedes para saldar de una vez por todas la deuda que la joven Colombia tiene con nuestros debilitados pueblos originarios”.<sup>16</sup>

La delegataria María Teresa Garcés presentó el proyecto marcado con el No. 13, en el cual, poniendo énfasis en la ampliación de la democracia, consagra como punto innovador la elección popular del procurador general de la Nación. Tal iniciativa, a la que le faltaron sólo dos votos para ser aprobada, pretendió darle al Ministerio Público contenido popular más directo. En lo que refiere al defensor de los derechos humanos, se busca que sea vocero parlamentario el que vigile el respeto de las libertades fundamentales. En el proyecto se consagran los derechos de la oposición, la igualdad de acceso a la función pública y la iniciativa popular para la formación de las leyes. La autora reconoce la imposibilidad de aplicar el modelo de la democracia directa en nuestro tiempo, pero se ocupa, de manera cuidadosa, de buscar alternativas para que el estamento popular se acerque a los gobernantes, controle sus actos y contribuya al desarrollo de programas, al servicio de la comunidad.

El proyecto de acto reformativo de la constitución distinguido con el No. 19 y del que fueron autores Augusto Ramírez Ocampo, Belisario Betancur y Hugo Palacios, introduce innovaciones importantes para la discusión de la Carta Política. El artículo 1.2 dice: “Los recursos del tesoro público que la comunidad destine a la educación, deben volver a la comunidad para que ésta pueda seguirlos utilizando con el mismo propósito. En consecuencia, las personas que reciban subsidios o auxilios de las entidades públicas para educarse deben devolverlos a la comunidad cuando tengan ingresos adecuados para hacerlo”. Otro artículo novedoso es el marcado con el número 1.3: “Toda persona tiene derecho al uso eficiente de su tiempo. A nadie se exigirá presentación personal ante las autoridades para hacer solicitudes, formular denuncias o demandas, conseguir que su firma se tenga como auténtica, recibir o entregar bienes de cualquier clase o para propósitos similares, salvo cuando, por la naturaleza de la actuación o por haber surgido una controversia, resulta indispensable que las autoridades examinen la persona o la escuchen”.

---

<sup>16</sup> *Idem.*

Norma de actualidad indiscutible es la concerniente a las causales de remoción en el servicio público. En el artículo 2.1 se lee:

Toda persona que desempeñe funciones públicas será removida de su cargo, o privada de su investidura en los siguientes casos: 2.1.1 Si para acceder al servicio público hizo, dio u ofreció o permitió que se hiciera, diera u ofreciera, cualquier bien o servicio que no estaba autorizado en la ley, o que no tenía el propósito de demostrar su aptitud.

2.1.2 Si condiciona cualquier conducta suya en asuntos de su competencia, a motivos distintos a los que la ley o la Constitución autorizan.

2.1.2 Si infringe el régimen de incompatibilidades o inhabilidades a que debería estar sujeta o permite a sabiendas que otros infrinjan los suyos.

2.1.4 Si, por razones distintas a las necesidades del servicio que presta o por fuera de los procedimientos previstos en las leyes, solicita el nombramiento o la remoción de personas determinadas; o la adopción de decisiones en contra o a favor de ellas, o, en general cuando se inmiscuya en asuntos que son de la privativa competencia de otros servidores públicos.

2.1.5. Si viola cualesquiera de las prohibiciones a las que la Constitución señala a la sanción.<sup>17</sup>

Los artículos anteriores son parte de larga lista de medidas tendientes a garantizar la conducta de los servidores públicos sin la injerencia de los sectores políticos y cuidando que ella se ajuste, en todas las ocasiones, a los más estrictos principios de ética. Es probable que este proyecto trascienda la esfera exclusivamente jurídica, pero el hecho de que haya sido presentado y discutido, implica la severidad moral con que los constituyentes acometieron su labor para redactar la nueva Carta.

La reforma general de la Constitución, en el proyecto señalado con el No. 93, fue presentada por el delegatario Arturo Mejía Borda, dentro de la cual se incluyen normas especialmente orientadas a la defensa de la

---

<sup>17</sup> Ramírez Ocampo, Augusto; Betancur, Belisario; Palacios, Hugo. "Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Nacional", *Gaceta Constitucional* No. 18. Viernes 8 de marzo de 1991, p. 13 y ss.

familia y la intimidad, poniendo énfasis en la libertad de conciencia y de cultos. La parte más novedosa es la que el autor intitula: "Parlamento ciudadano", que sin prescindir del Senado, que corresponde al corte clásico de la institución, propone nuevo órgano, con la siguiente composición: "El parlamento ciudadano es un sistema de participación en la formación de las leyes y en la planeación del desarrollo integral; estará integrado por los concejos municipales, las asambleas regionales y por el parlamento ciudadano".

Este se integraría de la siguiente manera: 50% de sus miembros por el sistema de cuociente electoral, pero, la mitad del mismo por circunscripción nacional y la otra mitad por circunscripción regional; y el otro 50% por un colegio electoral nacional, integrado por las organizaciones no gubernamentales nacionales y por cuociente electoral, pero en la siguiente proporción: 10% por cada uno de los campos de desarrollo integral, a saber, biológico, económico, político, cultural y social. El parlamento ciudadano formulará propuestas de plan nacional de desarrollo integral al Senado, con base en las iniciativas del sistema de participación ciudadana. A pesar de que no se diga textualmente, tal iniciativa pretende injertar elemento corporativo en nuestra Constitución política. El artículo 102 del mismo, dice: "Son atribuciones del parlamento ciudadano:

1. Promover, recibir y cursar iniciativas ciudadanas, tendientes a la formación de normas jurídicas que hayan de regir en la Nación, bien sea que provengan de organizaciones no gubernamentales de orden nacional, en cualesquiera de los campos del desarrollo integral, o de no menos de 10 mil ciudadanos consorciados al efecto. El parlamento ciudadano conformará proyecto de ley y los presentará al Senado...

2. Promover, recibir y cursar iniciativas ciudadanas tendientes a la conformación de los planes municipales, regionales o nacionales del desarrollo integral, bien sean que provengan de organizaciones no gubernamentales del orden nacional en cualesquiera de los campos de desarrollo integral o no menos de 10 ciudadanos consorciados al efecto. El plan ciudadano conformará proyecto de plan de desarrollo integral y lo presentará a la corporación bicameral del plan...

3. Ejercer el control político y fiscal y la evaluación de todos los

organismos nacionales del Estado.<sup>18</sup>

A lo anterior se agrega la obligación de ejercer el control político y fiscal y la evaluación de todos los organismos nacionales del Estado. Así mismo, acusar ante el Senado al presidente de la República, a los ministros y altos dignatarios del Estado, cuando hubieren cesado en el ejercicio de su cargo.

El autor condensa en las siguientes palabras la motivación principal del proyecto: "Una constitución funcional y participativa para la convivencia".

El proyecto No. 98 fue presentado por los delegatarios Raimundo Emiliani Román y Cornelio Reyes. Los autores lo definen de la siguiente manera:

Se ha tenido en cuenta que una constitución política debe limitarse a consignar principios generales, directrices, sin descender a reglamentar casos particulares a fin de que el legislador pueda cumplir sus funciones ulteriores con amplia libertad...

Cuestión que fue materia de examen previo fue la relativa al caso de ver el proyecto de nueva constitución o, uno de reforma de la Carta que nos rige, para buscar su actualización y mejora. La comisión fue unánime en optar por el segundo, porque la Constitución de 1886, con las reformas que se le han introducido a partir de 1910, es una Constitución verdaderamente nacional, obra de varias generaciones que nunca han protestado contra ella. ...Nuestra Carta Política, contra lo que piensan los innovadores, sólo requiere algunos retoques y nada más.

Los mismos delegatarios, en proyecto separado, se habían referido al derecho de propiedad, para sustraerle al artículo 30 de la Carta anterior, el concepto de función social que los constituyentes de 1936 habían defendido tan ardorosamente.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Mejía Borda, Arturo. "Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia", *Gaceta Constitucional* No. 24. Miércoles 28 de marzo de 1991, p. 30 y ss.

<sup>19</sup> Emiliani Román, Raimundo y Reyes Cornelio. "Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política Colombiana", *Gaceta Constitucional* No. 25. Jueves 21 de marzo de 1991, p. 9.

El constituyente Iván Marulanda sustentó proyecto de acto reformatorio de la Constitución Política que comprende todos los títulos de la Carta. En él se propone la creación de un consejo del poder público de participación ciudadana, que estaría integrado por los presidentes de la Corte Electoral, y del Consejo Nacional de Comunicaciones, y por el contralor general de la República y el procurador general de Nación. Su función es la de armonizar y promover los objetivos de este poder público, sin perjuicio de la autonomía de cada organismo.

La iniciativa, además, se ocupa preferentemente del Consejo Nacional de Comunicaciones, cuyas atribuciones serían:

1. Regular y reglamentar los servicios de televisión y radio.
2. Mantener actualizadas y suministrar al público la información de las estadísticas oficiales.
3. Copiar estudios, información y documentación de interés económico, social y medio ambiental y ponerlos a disposición de la comunidad.
4. Adjudicar por licitación pública los canales, frecuencias o espacios de las distintas modalidades de los servicios de televisión y radio.
5. Ejercer la potestad reglamentaria de las leyes sobre televisión, radio y estadísticas de información oficiales o de interés social.
6. Velar por la imparcialidad y pluralismo en los servicios de televisión y radio.
7. Garantizar el derecho de rectificación y réplica en los servicios de televisión y radio.
8. Asignar los espacios que las normas confieren a los candidatos a cargos de elección popular y a los partidos o movimientos políticos.
9. Velar por el cumplimiento de las normas constitucionales y legales de control en los medios de comunicación.
10. Garantizar acceso gratuito a las fuerzas políticas y sociales, incluyendo las minorías, a los servicios de radio y televisión.
11. Garantizar el acceso del presidente de la República a los canales de

televisión y radio. Lo mismo a otros altos funcionarios en las circunstancias previstas por la ley.<sup>20</sup>

El resto del articulado conserva los lineamientos generales de la Carta, pero se pone especial énfasis en el cuarto poder, el de participación ciudadana, al cual ya nos hemos referido.

Los constituyentes Alfredo Vázquez Carrizosa y Aída Yolanda Abella Esquivel, presentaron el proyecto No. 113, que abarca la totalidad del articulado de la Constitución, e inclusive, algunas normas transitorias. Se consagra la soberanía del pueblo, se hace referencia al segmento de la órbita geoestacionaria, como dimensión de la soberanía, y se reconoce como ciudadanos colombianos a los mayores de 16 años.

La carta de derechos y libertades fundamentales propuesta comprende aspectos importantes, como el desarrollo de la juventud, para lo cual la ley reglamentará un consejo nacional.

Igual a lo anotado respecto del proyecto del delegatario Iván Marulanda, se recalca en la reglamentación de los servicios de información y comunicación, para alcanzar la mayor independencia. Un ente estatal autónomo los dirigirá.

Aída Abella, una de las autoras del proyecto, levanta la voz contra el abuso en la utilización de las facultades extraordinarias del estado de sitio. "Estos mecanismos, dijo, han sido dirigidos a reprimir las justas demandas de las grandes mayorías nacionales que reclaman la satisfacción de sus necesidades vitales. Se trata de un régimen político de democracia restringida, donde el derecho a la protesta está anulado, y basta rotular las movilizaciones de los campesinos, indígenas, trabajadores, habitantes de barrio, estudiantes de barrio, etc. como subversivas, para justificar el empleo de la fuerza"<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Marulanda, Iván. "Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia". *Gaceta Constitucional* No. 26A. Martes 26 de marzo de 1991, p. 2.

<sup>21</sup> Abella, Aída. "La reforma política nos llevará a alcanzar la paz que anhelan los colombianos". *El debate general en la Asamblea Nacional Constituyente*. p. 189 y ss.

Alfredo Vázquez Carrizosa concentra el acento de sus palabras en demanda de una democracia pluralista que estaría en consonancia con las normas universales del derecho de gentes. “Mal podríamos cambiar, dijo, la Constitución de Colombia todas las veces que se altera el derecho internacional. El sistema que proponemos se apoya, además, en la reforma integral del concepto del estado de sitio, de la derogación de los párrafos 2 y 3 del artículo 28 de la Constitución; la introducción en nuestra organización institucional del procurador de los derechos humanos y las garantías procesales Habeas Corpus y el Derecho de Amparo”.<sup>22</sup>

Los constituyentes Misael Pastrana Borrero, Augusto Ramírez Ocampo, Carlos Rodado, Henando Yepes y Mariano Ospina, presentaron a nombre del partido social conservador, proyecto de reforma a la Carta, que abarca la totalidad de los títulos. “Lejos está de la conducta del partido social conservador la divisa del ‘todo o nada’, sino que su lema se funda en realizar lo que es posible y de hacer posible lo deseable... No se trata de desconocer los enunciados de tiempos anteriores o pretender romper con el pasado, sino conferirle un tono nuevo a lo modificable, y plasmar las demandas que un mundo cambiante como el que vivimos, requiere. En la raíz de las propuestas aquí consignadas, siempre habrá de encontrarse fundamentos que al tiempo que se renuevan, remiten a los ya profesados, tanto en el programa del Partido como en la Constitución de 1886”.

En otro trozo, la exposición de motivos afirma: “la democracia que buscamos no es un muro. Es un cauce propicio: se ajusta a la creciente descentralización que abre posibilidades a las comunidades menores de la provincia y del municipio; y es una democracia que no confunde el orden con la inmovilidad ni rinde tributo al statu quo; que sobre la reflexión de la experiencia anterior, levanta dimensiones de cambio; una democracia generadora de justicia oportuna, una democracia que controla el poder desde el poder para evitar que se desborde y que también obligue al ciudadano a dar su aporte”.

El proyecto insiste en mantener el nombre de Dios en el Preámbulo,

<sup>22</sup> Vázquez Carrizosa, Alfredo. “La nueva Constitución tiene que ser para una nación pluralista”, *Debate general Asamblea Nacional Constituyente*. p. 182.

como la base moral que hace posible la Nación, formula carta de derechos de amplio espectro, mantiene el artículo 53 de la antigua Constitución, en el cual se le otorga al Gobierno capacidad para celebrar con la Santa Sede convenios sujetos a la posterior aprobación del Congreso. En cuanto al derecho de propiedad, se incluye la función ecológica de la misma, innovación fundamental, sobre la cual el expresidente Pastrana formuló observaciones de actualidad e importancia. Conserva el sistema bicameral y establece rígidas incompatibilidades para los congresistas, propende un defensor de derechos, el Tribunal Supremo de Cuentas y preconiza la elección popular de gobernadores, como base de la descentralización administrativa.<sup>23</sup>

El delegatario Rodrigo Lloreda Caicedo presentó dos proyectos reformativos de la Constitución Política, que se complementan y que ofrecen visión de conjunto acerca de los cambios que deben introducirse a las instituciones. El primero se refiere a la libre empresa y a la intervención del Estado, reconociendo la importancia que para racionalizar la economía, promover la igualdad de oportunidades, la generación de empleo y evitar la concentración excesiva de capital tiene la intervención del Estado, de acuerdo a la ley, lo cual debe extenderse para la preservación del equilibrio ecológico y el medio ambiente sano.

La protección contra prácticas monopolistas no es óbice, según el autor, para consagrar la libertad de empresa, pero siempre sometida a los límites del bien común. Las modificaciones al Banco Central, las facultades del Congreso en materia monetaria, y la Corte de Cuentas, son otros temas que se desarrollan en el proyecto.

En lo que respecta al Congreso, al Ejecutivo y a la regionalización, el delegatario Lloreda propuso la siguiente integración del Senado: "1) 47 senadores elegidos por circunscripción nacional mediante el sistema de cociente electoral, que se obtendrá dividiendo el total de votos válidos depositados en toda la República, por el número de senadores aquí previsto.

---

<sup>23</sup> Pastrana, Misael; Ramírez Ocampo, Augusto; Rodado, Carlos; Yepes, Hernando y Ospina, Mariano. "Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia No. 67", *Gaceta Constitucional* No. 23. Martes 19 de marzo de 1991, p. 12 y ss.

“2) Tres senadores elegidos, mediante el sistema de cuociente electoral, por cada una de las regiones de la República establecidas en el artículo (división regional) que para este efecto constituirán sendas circunscripciones, con excepción de la región suroriental, que elegirá un senador por el sistema de mayoría simple.”

El artículo concerniente a la renovación parcial del Senado disponía lo siguiente:

Los senadores elegidos por circunscripción nacional durarán seis años en el ejercicio de sus funciones y sólo serán reelegibles para otro período.

Los senadores elegidos por circunscripción regional, durarán tres años en el ejercicio de sus funciones y sólo serán reelegibles para otros dos períodos.<sup>24</sup>

Debe subrayarse que la propuesta contempla que todos los ciudadanos pueden votar simultáneamente, tanto por los candidatos regionales, como por los inscritos por la circunscripción nacional. Este procedimiento, de voto doble, existe en otros países, especialmente en Alemania, con la diferencia que allí las listas tienen carácter abierto, para que los ciudadanos escojan dentro de ellas a los candidatos de su preferencia.

Otro elemento polémico del proyecto es la separación de funciones entre el presidente de la República, como jefe de estado, de las que le corresponden como jefe del gobierno. El dividir el territorio en municipios, Distrito Capital de Bogotá, departamentos y regiones, introduce una modalidad que contó con amplio respaldo en la Asamblea Constituyente, a pesar de la oposición de algunos sectores departamentales. La incorporación en la Carta de la región, como una de las subdivisiones del territorio nacional, es característica del proyecto al cual nos estamos refiriendo.

El delegatario Eduardo Espinosa Facio-Lince presentó a la Asamblea Constituyente el proyecto distinguido con el No. 130, del cual se destacan

<sup>24</sup> Lloreda Caicedo, Rodrigo. “Proyectos 64 y 65 reformativos de la Constitución Política de Colombia”, *Gaceta Constitucional* No. 23. Martes 19 de marzo de 1991, p. 3 y ss.

los siguientes aspectos: "Las autoridades de la República están instituidas para tutelar los derechos humanos de las personas residentes en Colombia, para prestarle los servicios públicos, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. El derecho a la vida comienza en el embrión y termina con la muerte, sin perjuicio de la obligación de ejecutar la voluntad de la persona aun después de la muerte". El mismo autor señala que tal norma corresponde al proyecto elaborado por el ex presidente Alfonso López Michelsen, pero que no llegó a ser presentado a la Constituyente como documento de trabajo.<sup>25</sup>

Es importante detenerse en la lectura del artículo 12, donde se garantiza la libertad de los medios de comunicación. En él, no sólo se hace referencia a la libertad, sino que se establece la prohibición de divulgar información que atente contra los derechos y garantías sociales, individuales y colectivos, consagrados en la Carta.

En lo que se refiere a la revocatoria del mandato, prevé lo siguiente: "el mandato de los miembros del Congreso podrá ser revocado mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara a la cual pertenezca. Así mismo, podrá serles revocado por solicitud de un determinado número de electores, que en ningún caso será inferior a aquél con que fue elegido, por las causas y según los procedimientos que la ley establezca...

"Podrá declararse la pérdida de la investidura en los casos de enriquecimiento ilícito, ausentismo, actuaciones contrarias al interés público, por la comisión de delitos políticos o comunes y la violación al régimen de incompatibilidades, según lo contemple el reglamento del Congreso".<sup>26</sup>

Aspecto en el cual el delegatario Espinosa Facio-Lince puso mayor énfasis fue la consagración de las regiones dentro de las entidades

---

<sup>25</sup> Espinosa Facio-Lince, Eduardo. "Proyecto reformativo de la Constitución Política de Colombia No. 130", *Gaceta Constitucional* No. 26A. Martes 26 de marzo de 1991, p. 17 y ss.

<sup>26</sup> *Idem.*

territoriales del Estado, en lo cual coincide, en buena medida, con el proyecto de Rodrigo Lloreda. Según el artículo 94, "Las regiones tendrán competencia dentro del ámbito de su jurisdicción sobre las siguientes materias: a) planeación; b) captación de recursos; c) manejo presupuestal; d) ejecución de planes, programas, proyectos y obras de desarrollo económico y social; e) coordinar las acciones estatales que sean de interés regional, relacionadas con el manejo del control ambiental y los recursos hídricos; la administración y funcionamiento de la red vial de los puertos, el turismo, el fomento agropecuario y la educación superior." La autonomía que se reclama para las regiones equivale a reemplazar, en la práctica, a los departamentos, aunque el autor del proyecto los conserve, más como fachada que como posibilidad de ejercicio real de competencias. El delegatario Facio-Lince defendió la iniciativa en numerosas intervenciones, tanto en las comisiones como en plenaria, alegando que la gran transformación de la nueva Carta radicaba en el reconocimiento de la región como unidad básica de desarrollo.

Los delegatarios Jaime Fajardo Landaeta y Darío Antonio Mejía Agudelo, del EPL, presentaron el proyecto No. 114. El punto innovador se refiere a los pactos y tratados internacionales que serán ratificados mediante consulta popular, cuando versen sobre límites territoriales, modifiquen los patrones de inversión económica o comprometan a la Nación en políticas internacionales.

El artículo 11 de la propuesta dice: "el sistema político colombiano es el de un presidencialismo interno con una asamblea nacional legislativa con derecho al veto político, un sistema judicial independiente y autónomo que promueva la solución equitativa de los conflictos antes que la controversia litigiosa, un sistema de control de los actos de los gobernantes y administradores de la cosa pública, en que el ciudadano tenga la opción de ejercer la revocatoria del mandato y la iniciativa legislativa". Al observar la propuesta, salta a la vista el propósito de los autores, de fortalecer la representación nacional mediante cámara única, y la profundización de la democracia, al estatuir la revocatoria del mandato y consagrar para el pueblo, amplia iniciativa legislativa. El que el Contralor general sea de elección popular, lo respaldan los autores con la idea de reforzar la institución mediante el pleno apoyo de la opinión pública.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Fajardo Landaeta, Jaime y Mejía Agudelo, Darío Antonio. "Proyecto de acto

Hernando Herrera Vergara presentó enmiendas con las cuales se introducen modificaciones, tanto al Congreso como a la Rama Jurisdiccional. Es importante destacar la importancia del artículo 44 del proyecto, mediante el cual se suprime la paridad política en la Corte Suprema de Justicia y en el Consejo de Estado, lo cual había merecido críticas, en razón de la excesiva influencia partidaria que ello implicaba en la administración de justicia.<sup>28</sup>

El constituyente Fernando Carrillo Flórez incluye en su proyecto de reformas, marcado con el No. 125, catálogo completo de los derechos y garantías fundamentales, así como de los deberes y responsabilidades del Estado y los particulares. Se conserva la estructura bicameral y se desarrollan prolijamente las prohibiciones que tienen los parlamentarios, las cuales se hacen extensivas a los miembros de las asambleas departamentales y de los concejos.<sup>29</sup>

La propuesta de la vicepresidencia de la República se entiende como una manera de vincular de manera directa y efectiva a quien vaya a reemplazar al jefe del estado en tan altas funciones, ya por los compromisos públicos que contraiga en la campaña electoral, como por la solidaridad con el primer mandatario en los programas de gobierno.

Igualmente, cabe destacar la consagración de la objeción de conciencia para el servicio militar obligatorio y la propuesta de establecer el servicio social sustitutivo.

Antonio Galán Sarmiento presentó proyecto de reforma constitucional en el cual se incluye la rama electoral como uno de los poderes

---

reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 114". *Gaceta Constitucional* No. 27. Martes 26 de marzo de 1991, p. 21 y ss.

<sup>28</sup> Herrera Vergara, Hernando. "Reforma general. Proyecto de acto reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 124", *Gaceta Constitucional* No. 30. Lunes 1 de abril de 1991, p. 2 y ss.

<sup>29</sup> Carrillo Flórez, Fernando. "Proyecto de reforma general. Proyecto de acto reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 125", *Gaceta Constitucional* No. 31. Lunes 1 de abril de 1991 p. 2 y ss.

del Estado. El propósito de moralizar la administración, creando la rama fiscalizadora del poder público, fue, según sus propias palabras, la fuerza inspiradora. “Debemos preservar nuestra soberanía, fortaleciendo nuestra capacidad de autodeterminación mediante el reconocimiento permanente de nuestras potencialidades y su significado ante las naciones del mundo”. Más adelante agregó: “Debemos erradicar la impunidad mediante el fortalecimiento de la justicia, asegurando sin menoscabo de las garantías procesales, dotando a los jueces de medios e instrumentos eficientes para el cumplimiento de sus obligaciones.”<sup>30</sup>

Observado el conjunto tanto de los proyectos de reforma global, como de las enmiendas parciales que se presentaron a la Constituyente, y sin perjuicio de señalar las autorías en el texto definitivo, cuando se analicen los títulos respectivos, la mejor síntesis de los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente fue la descrita por el propio jefe del estado, doctor César Gaviria Trujillo, en el discurso de clausura pronunciado en el salón elíptico del Capitolio Nacional, el 4 de julio de 1991. Dijo el presidente:

Una de las principales características de la nueva Constitución es que no nació de unas pocas plumas sino de un gran debate democrático en el que participó todo el país: en la propuesta de plebiscito de 1988, en las calles, cuando los estudiantes agitaron el tema de la séptima papeleta, en las mesas de trabajo, en la contienda electoral, en los medios de comunicación y, por supuesto, en el seno de esta Asamblea.

La Constitución de 1991 no es de nadie en particular. Por eso —como pocas en la historia— es de todos y para todos. Es una obra de creación colectiva y desde ahora y por muchas décadas nos pertenece por igual a cada uno de los colombianos.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Galán Sarmiento, Antonio. “Proyecto de reforma constitucional” No. 126. *Gaceta Constitucional* No. 31. Lunes 1 de abril de 1991, p. 20 y ss.

<sup>31</sup> Discurso de clausura de la Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta Constitucional* No. 114. Julio 7 de 1991, p. 30.

## APENDICE DEL CAPITULO II

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

## Proyectos presentados por delegatarios\*

1 Jesús Pérez González	Reforma general constitución
2 Gobierno Nal. Min. Gobierno	Reforma general constitución
3 Guillermo Guerrero Figueroa	Derechos sociales
4 Raimudo Emiliani R. Cornelio Reyes	Derechos propiedad privada
5 Francisco Maturana	Derechos, garantías y deberes del ciudadano colombiano
6 Diego Uribe Vargas	Remodelar instituciones políticas nacionales
7 Antonio Navarro Wolff y otros	Reforma general constitución
8 Raimundo Emiliani Román	Libertad locomoción y residen- cia en territorio nacional
9 Juan Gómez Martínez Hernando Londoño	Reforma general de la Constitución
10 Jaime Ortiz, Arturo Mejía B.	Preámbulo
11 Hernando Londoño	Estructura del sistema acusato- rio
12 Alfredo Vázquez Carrizosa	Derechos humanos
13 María Teresa Garcés Ll.	Ampliación de la democracia
14 Orlando Fals B. Héctor Pineda	Comisión de ordenamiento territorial

\* Lista publicada en la *Gaceta Constitucional* N° 23. Martes 19 de marzo de 1991, p. 37.

15 Alberto Zalamea Costa	Constitución Política de Colombia
16 Angelino Garzón	Propuestas laborales para la nueva constitución
17 Misael Pastrana Augusto Ramírez Ocampo	Preámbulo
18 Julio Salgado Vázquez	Extradición de colombianos
19 Augusto Ramírez Ocampo y otros	Propuesta de acto legislativo
20 Carlos Lleras de la Fuente	Artículo nuevo. Título III
21 Abel Rodríguez, José G. Toro Z. Fabio Villa R.	Reforma democrática de la educación
22 Alvaro Gómez Hurtado	Artículo sobre reglamentaciones
23 Alvaro Gómez Hurtado	Protección del ambiente
24 Alvaro Gómez, Juan C. Esguerra	Buena fe
25 Alvaro Gómez Hurtado	El ámbito de acción de los funcionarios públicos y de los particulares
26 Julio Simón Salgado Vásquez	Origen de las leyes Prohibiciones al Congreso
27 María Teresa Garcés Lloreda	Reforma a la administración de justicia, al estado de sitio y creación de la Rama de Control.
28 Carlos Lleras de la Fuente	Artículo 79 - Título VII
29 Alfredo Vázquez Carrizosa	Reforma constitucional sobre relaciones internacionales
30 Carlos Fernando Giraldo A.	De la administración pública
31 Carlos Fernando Giraldo A.	La educación
32 Aída Abella Esquivel	Derecho de familia

33 Alberto Zalamea C.	Preámbulo
34 Alberto Zalamea C.	Derechos y deberes humanos
35 Alberto Zalamea C.	Artículo primero de la Constitución
36 Alberto Zalamea C.	Jefe del Estado y no reelección
37 Alberto Zalamea C.	Senadores vitalicios
38 Alberto Zalamea C.	Derecho a la cultura
39 Alberto Zalamea C.	Estudio obligatorio de la Constitución
40 Fabio Villa R.	Soberanía, Estado, territorio, patrimonio
41 Fabio Villa R.	Del Poder Ejecutivo
42 Carlos Lemos Simmonds	Del Distrito Especial de Bogotá
43 Carlos Lemos Simmonds	De los servicios públicos
44 Carlos Lemos Simmonds	Principios y responsabilidades empleos oficiales
45 Carlos Lemos Simmonds	Recursos naturales renovables y del ambiente
46 Carlos Lemos Simmonds	Seguridad social
47 Carlos Lemos Simmonds	Artículo Sustantivo del 121
48 Antonio Yepes Parra	Artículo 55
49 Antonio Galán Sarmiento	Reforma artículos 93, 99, 105, 106 y 179
50 Antonio Navarro W. y otros	Derechos, garantías y deberes fundamentales - Título III
51 Carlos Abello Roca	Elección popular jueces municipales y jueces de paz

52 Miguel Santamaría Dávila	Responsabilidades funcionarios públicos
53 Miguel Santamaría Dávila	Circunscripciones electorales
54 Carlos Holmes Trujillo	Acto reformativo de la Constitución Política de Colombia
55 Antonio Navarro W. y otros	Título disposiciones transitorias
56 Corte Suprema de Justicia	Planteamientos y propuestas ante la Asamblea Nacional Constituyente
57 Guillermo Plazas Alcid	Reforma constitucional
58 Consejo de Estado	Propuestas generales
59 Guillermo Perry, Horacio Serpa Eduardo Verano	Régimen económico y servicios públicos
60 Guillermo Perry, Horacio Serpa Eduardo Verano	Planeación
61 Guillermo Perry, Horacio Serpa Eduardo Verano	Régimen fiscal entidades territoriales
62 Guillermo Perry, Horacio Serpa Eduardo Verano	Derechos colectivos. Medio ambiente Acciones populares
63 Guillermo Perry, Horacio Serpa Eduardo Verano	El trabajo como valor fundamental
64 Rodrigo Lloreda Caicedo	Libertad de empresa e intervención del Estado
65 Rodrigo Lloreda Caicedo	Reforma del Congreso, del Ejecutivo Regionalización
66 Raimundo Emiliani Román	Derecho de acceso al servicio público
67 Misael Pastrana B. Augusto Ramírez O.	Proyecto de reforma constitucional

Carlos Rodado Hernando Yepes Mariano Ospina	Proyecto de reforma constitucional
68 Armando Holguín	Reforma constitucional
69 Alvaro Cala H.	Modificaciones régimen hacienda pública
70 Alvaro Cala H.	Prerrogativas miembros Congreso, asambleas y concejos
71 Alvaro Cala H.	Planeación
72 Juan Carlos Esguerra P.	Responsabilidad del Estado
73 Jaime Arias López	Democracia participativa
74 Jaime Arias López	Partidos políticos y oposición
75 Jaime Arias López	Forma de Estado
76 Jaime Arias López	Supremacía de la Constitución
77 Jaime Arias López	Propiedad
78 Jaime Arias López	Educación integral cultural
79 Jaime Arias López	Derecho al trabajo, subsidio desempleo y servicios a la comunidad
80 Jaime Arias López	Justicia
81 Juan Carlos Esguerra	Protección de los derechos constitucionales
82 Jaime Ortiz Hurtado	Reforma a la Constitución
83 Lorenzo Muelas Hurtado	Propuesta indígena reforma constitucional
84 Horacio Serpa, Guillermo Perry Eduardo Verano	Derechos, libertades y deberes
85 Horacio Serpa, Guillermo Perry Eduardo Verano	Partidos políticos

- 
- |   |  |
|---|--|
| 86 Horacio Serpa, Guillermo Perry<br>Eduardo Verano | Comisiones al exterior y auxilios<br>parlamentarios            |
| 87 Horacio Serpa, Guillermo Perry<br>Eduardo Verano | Reordenamiento territorial                                     |
| 88 Horacio Serpa, Guillermo Perry<br>Eduardo Verano | Poder electoral como rama inde-<br>pendiente del poder público |
| 89 Horacio Serpa, Guillermo Perry<br>Eduardo Verano | Presidente y vicepresidente por<br>mayoría de votos            |
| 90 Horacio Serpa, Guillermo Perry<br>Eduardo Verano | Los derechos de la mujer                                       |
| 91 Horacio Serpa                                    | Justicia   |
| 92 Horacio Serpa                                    | Sector agropecuario  |
| 93 Arturo Mejía Borda                               | Reforma general  |
| 94 Juan B. Fernández R.                             | Colectividades territoriales                                   |
| 95 Cornelio Reyes, Alvaro Cala                      | Régimen de las corporaciones<br>públicas departamentales       |
| 96 Augusto Ramírez C.                               | Derechos de familia  |
| 97 Cámara de Representantes                         | Reforma a la Constitución<br>Nacional                          |
| 98 Raimundo Emiliano<br>Cornelio Reyes              | Reforma a la Constitución<br>Política                          |
| 99 María Mercedes Carranza<br>Alvaro Leyva          | Medios de información  |
| 100 Carlos Lemos Simmonds                           | Funciones del Congreso<br>Nacional                             |
| 101 Ignacio Molina G.                               | De la ecología   |
| 102 Ignacio Molina G.                               | Prescripción, confiscación y<br>notariado                      |
| 103 Gustavo Zafra R.                                | Reforma constitucional   |

104 Francisco Rojas, Orlando Fals Héctor Pineda	Entidades territoriales
105 José María Velasco Guerrero	Ministerio público
106 Hernando Londoño Jiménez	Principios y garantías fundamen- tales del sistema penal
107 Antonio Navarro Wolff	Reforma constitucional
108 Ignacio Molina, Hugo Escobar Gustavo Orozco	Reforma constitucional
109 Germán Rojas, Angelino Garzón	Plan de alivio social
110 Guillermo Plazas Alcid	Problema de la salud
111 Helena Herrán de Montoya	Deberes de los colombianos
112 Juan Carlos Esguerra	Excepción de inconstitucionalidad
113 Alfredo Vázquez, Aída Abella	Proyecto integral de Constitución
114 Jaime Fajardo, Darío Mejía	Propuesta nueva Constitución
115 Luis Guillermo Nieto Roa	Control fiscal
116 Luis Guillermo Nieto Roa	Notarios de fe pública
117 Luis Guillermo Nieto Roa	Regulación sistema financiero
118 Juan Carlos Esguerra P.	Suspensión provisional
119 Francisco Rojas Birry	Reforma constitucional
120 Jaime Fajardo, Darío Mejía	Recursos naturales
121 Carlos Ossa Escobar	Reforma parcial de la Constitución
122 José Matías Ortiz	Derechos, estado de sitio y fuerza pública
123 José Matías Ortiz	Modernización partidos políticos

	Sistema Electoral, Org. Rep.
124 Hernando Herrera Vergara	Reforma general
125 Fernando Carrillo	Programa reforma general
126 Antonio Galán Sarmiento	Reforma general
127 Luis Nieto Roa Juan Carlos Esguerra	Protección medio ambiente
128 Iván Marulanda G.	Reforma constitucional para una nueva Colombia
129 Augusto Ramírez C.	Preámbulo
130 Eduardo Espinosa Facio-Lince	Reforma general
131 Jesús Pérez González Rubio	Régimen de administración de personal.

### **Proyectos presentados por instituciones y personas naturales**

1 Federación Col. Municipios	Reordenamiento de la administración territorial
2 Fundación Futuro Colombiano	Proyecto de reforma constitucional
3 Confederación Comunal Nacional	Reforma sobre control fiscal
4 Colegio de Altos Estudios Quirama	Propuesta de constitución para Colombia
5 Federación Internacional de Abogados	Propuesta de reforma constitucional
6 Asociación Colombiana de Universidades, ASCUN	Reforma constitucional
7 Asociación Colombiana Abogados, ACAF	Reforma constitucional de familia

---

8 Asociación Colombiana Oficiales Retiro, Policía Nacional	Título XVI de la fuerza pública
9 Universidad Católica de Colombia	Reforma a la justicia
10 Asociación Diputados, Consejeros, Intendentes	Reforma del régimen de- partamental, intendencial
11 Universidad Católica	Reforma constitucional
12 Universidad Católica	Reforma constitucional
13 Federación Trabajadores de Colombia	De los derechos sociales
14 Conferencia Episcopal	Propuestas específicas a la Asamblea Nacional Consti- tuyente
15 Centro de Estudios Colombianos	Proyecto de reforma consti- tucional
16 Confederación Colombiana de Consumidores	Artículo 32
17 Corporación Universitaria Antonio Nariño	Reforma a los artículos 41 y 120 de la Constitución actual
18 Asociación de Economistas Universidad Nacional	Asuntos económicos, sociales y ambientales
19 Fundesco	Reformas constitucionales fun- damentales
20 Instituto Andino del Trabajo y Federación de Trabajadores de Bogotá y Cundinamarca	Reforma laboral a la Constitución Nacional
21 Colegio Abogados Javerianos	Reforma constitucional
22 S. O. S. Colombia	Reforma constitucional
23 Centro de Estudios e Investigaciones	Propuesta de reforma

24 Asociación Colombiana de Inventores	Protección propiedad industrial
25 Confederación Juventudes Colombianas	Proyecto de acto reformatorio
26 Universidad Popular del Cesar	Salida al mar Caribe del Departamento del Cesar
27 Colegio Oficiales Marina Mercante Grancolombiana	Decálogo ponencias marítimas
28 Universidad Piloto de Colombia	Desarrollo económico, social y educativo
29 Asociación Colombiana de Periodistas	Reforma constitucional-artículo 42
30 Confederación Nacional Sec. Asuntos Legales	Propuestas generales
31 Confederación Cooperativas de Colombia	Propuestas generales
32 Cooprepuestados	Propuesta del cooperativismo
33 Acootran	Modificación artículos 12, 16, 17, 30, 32, 39 y 44

### CAPITULO III

## PREAMBULO Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Acerca de los preámbulos en las constituciones políticas, la doctrina muestra amplia y variada gama de interpretaciones. Unos les rechazan todo valor, por encontrarse fuera del articulado y por la forma generalmente declamatoria en que están redactados. Otros, en cambio, les otorgan carácter imperativo, y debe concedérseles fuerza jurídica, igual que a los títulos de la Carta.

André Hauriou ordena de la siguiente forma los argumentos a favor de la última tesis:

- a) Para empezar, pueden utilizarse argumentos históricos y señalar que las declaraciones de derechos, fueron consideradas en la época del gran movimiento constitucional de finales del siglo XVIII, como parte integrante de los estatutos constitucionales.
- b) Se puede, igualmente, afirmar que esta asimilación de las declaraciones a las constituciones propiamente dichas, se efectuó en Estados Unidos, donde el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes funciona con relación a las enmiendas de 1791, así como con respecto al texto constitucional mismo.
- c) Para Maurice Hauriou, todo Estado tiene necesariamente dos constituciones. La constitución política es la que regula el funcionamiento de los órganos o poderes del Estado. La constitución social es la que sienta las bases del orden social, según el cual vive la comunidad estatal y que prevé particularmente la naturaleza de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, es decir, en el caso de un orden social individualista, los derechos individuales de los ciudadanos.

A partir de aquí, si admitimos que la constitución política es un documento jurídico con valor de super-legalidad, lo mismo debe ocurrir para la constitución social, cuyo elemento principal es la declaración de derechos, puesto que la segunda constitución es, al menos, tan importante como la primera.

En realidad, estas series diversas de justificaciones se superponen y se complementan en gran medida, puesto que las constituciones y las declaraciones de derechos han aparecido en el mismo impulso. En nuestra opinión, debe admitirse este conjunto de argumentos y reconocer en forma general el mismo valor jurídico a las declaraciones de derechos que a las constituciones, con la salvedad de que en las primeras se encuentran a menudo disposiciones en forma demasiado imprecisa para que se pueda hacer una aplicación práctica. En este caso, debemos admitir que se trata solamente de directivas para el legislador, o en ocasiones para el gobierno.<sup>1</sup>

A su turno, Rafael Bielsa, observa:

El preámbulo es expresión solemne del propósito y de anhelos de los constituyentes, y no una declaración de normas, ni siquiera de principios; pero eso no significa que él carezca de cierto substratum jurídico subyacente. Así como en todo contrato, u otro acto jurídico y económico, hay siempre un móvil que se exterioriza en sus cláusulas y en su estructura general, así también en el preámbulo ese móvil es la expresión de propósitos de establecer un ordenamiento jurídico, una carta política y a la vez instrumento de gobierno.<sup>2</sup>

De esta manera, pueden observarse dos posiciones antagónicas, respecto del preámbulo de las constituciones. Bielsa es categórico al concluir “el preámbulo no es la parte dominante de la Constitución; ni siquiera parte integrante de ella. Por eso tampoco tiene valor de fuente de

---

<sup>1</sup> Hauriou, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Traducción castellana, adaptación y apéndice sobre “El derecho constitucional y las instituciones políticas en España” a cargo de José Antonio González Casanova, Colección Demos, Ediciones Ariel, Barcelona S.F., pp. 220 y 221.

<sup>2</sup> Bielsa, Rafael. *Derecho constitucional*. Segunda edición aumentada, Roque de Palma, editor, Buenos Aires, 1954, p. 71.

interpretación de los preceptos constitucionales o, no puede deducirse de sus expresiones una interpretación que permita aumentar o disminuir potestades”<sup>3</sup>

Paolo Biscaretti di Ruffia reconoce que el problema debe resolverse de modo diferente dentro de cada ordenamiento jurídico; sobre tal concepto invoca doctrinas de autores de distintas nacionalidades.<sup>4</sup> El mismo autor tiene observaciones referentes al caso francés<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Biscaretti Di Ruffia, Paolo. *Derecho constitucional*. Colección Ciencias Sociales, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1965, p. 270. “El amplio preámbulo de la Constitución francesa de 1956 fue considerado por algunos autores (por ejemplo, Laferriere: aunque, en contra, Burdeau) dotado de eficacia constitucional formal; aunque el artículo 9 de la Constitución negase al Comité Constitucional el ejercicio de control de constitucionalidad refiriéndose a sus dictámenes. Cfr. Pelloux, *Le préambule de la Constitution du 27 oct. 1946*, ReDP, 1946, 347; Mignon, *La valeur juridique du préambule de la Const. selon la théorie et la jurisprudence*, Rec. D, 1951, Chr. XXX, 127. El valor constitucional del preámbulo de la Constitución de 1958 parece menos controvertible: Pelloux, ‘Quelques réflexions sur le préambule de la Constitution française de 1958’, en *Hommages d’une génération de juristes au Presid. Basdevant*, París, 1960”.

<sup>5</sup> “Así, por ejemplo, en la Francia de la Tercera República se discutió largamente sobre la eficacia de la Declaración de Derechos de 1789. Se difundieron tesis muy diversas: 1) Se mantuvo que sólo tenía valor político y teórico, pero no jurídico (Carre de Malberg, Esmein); 2) Se afirmó que como tenía eficacia de ley formal ordinaria se imponía sólo al Ejecutivo y al Judicial (Jéze); 3) Se dijo, en cambio, que estaba dotada de una eficacia constitucional formal, dirigiéndose, por tanto, también al legislador ordinario (Morange); 4) Finalmente, se sostuvo su superconstitucionalidad, considerándose que también el legislador constituyente quedaba vinculado a la misma (Duguit, Hauriou). La Constitución francesa de 1946, con su reenvío explícito, en el preámbulo a la Declaración parecía que le confería pleno valor constitucional formal (Laferriere); también la Constitución de 1958 reenvía a la Declaración (aunque lo hace mejor porque afirma la fidelidad del pueblo francés a la Declaración de 1789, confirmada y completada por el preámbulo de la Constitución de 1946). Cfr. Georgel, *Préambule de la Const.*, ReDP, 1960, 85” p. 271.

Durante las sesiones de la Comisión I de la Constituyente el delegatario Misael Pastrana Borrero dijo: "el preámbulo en una constitución constituye la fórmula política y jurídica de la constitución misma. Es lo que los españoles han llamado su techo ideológico, es el ordenamiento social de las nuevas instituciones"<sup>6</sup>. Tal interpretación fue acogida por la Asamblea Nacional Constituyente en forma mayoritaria, lo cual explica el interés despertado por la materia en los numerosos proyectos que se presentaron a su consideración, así como las iniciativas populares que, al respecto, se escucharon en las mesas de trabajo. Es posible que la antigua tradición constitucional y el recuerdo de los debates que sobre el tema se suscitaron en otros tiempos hubiese pesado en la adopción del criterio de la mayoría de la Asamblea a favor del valor filosófico del mismo. En no poca medida, para los colombianos el Preámbulo, como lo llamara Domingo Faustino Sarmiento, es la "gran portada de la Constitución".

En la ponencia discutida en la Comisión I, Alberto Zalamea manifiesta "después de analizar 352 proyectos de preámbulo presentados por los constituyentes, el Gobierno nacional y las mesas de trabajo que se realizaron en todo el país, llegamos a la conclusión de que eran numerosos los puntos de contacto en casi todas las importantes propuestas presentadas a la consideración de la Asamblea"<sup>7</sup>. Dentro de tal espíritu se concretó la fórmula presentada por la subcomisión, que fue la siguiente:

#### "EL PUEBLO DE COLOMBIA

En ejercicio de su poder soberano,  
representado por los delegatarios  
de la Asamblea Nacional Constituyente,

invocando la protección de Dios,

---

<sup>6</sup> Pastrana Borrero, Misael. *Desde la última fila*. Fundación Simón Bolívar, Unión Gráfica, Editores, Santafé de Bogotá, 1991, p. 85.

<sup>7</sup> Zalamea, Alberto. "Preámbulo y principios". *Gaceta Constitucional* No. 36. Jueves 4 de abril de 1991, p. 28.

fundamento de la dignidad humana  
y fuente de vida y autoridad  
para el bien común,

con el fin de engrandecer la Nación y fortalecer su unidad,  
asegurar a sus integrantes los dones de la existencia,  
la convivencia, el conocimiento, la paz,  
la libertad, el orden, la justicia y la igualdad,

consciente de su responsabilidad ante la historia y  
las futuras generaciones,

ha resuelto sancionar y promulgar,  
y así sanciona y promulga  
la

#### CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA”

Otro grupo de delegatarios de la Comisión I presentó a la consideración nuevo texto que obtuvo mayoría de un voto sobre el anterior, lo cual llevó a los autores de la primera propuesta a someter a consideración de la plenaria las dos proposiciones.

#### “EL PUEBLO DE COLOMBIA

En ejercicio de su poder soberano, representado por los delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación, asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social, justo y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente

#### CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA”

Como puede observarse, la diferencia entre los dos textos radicaba exclusivamente en el señalamiento de los atributos de Dios, es decir,

“fundamento de la dignidad humana y fuente de vida y autoridad para el bien común”.

Al llevarlos a votación en la plenaria triunfó el último texto, con lo cual se sortearon diferencias entre quienes pretendían señalar a Dios como fuente de toda autoridad, según el texto de 1886 y los que invocaban la protección de Dios sin agregarle atributo alguno, cuya negativa no debilita el homenaje al Creador, sino más bien lo fortalece, evitando el riesgo que al enumerar los atributos algunos se omitieran.

A saber, la Constitución de 1886 consignaba un preámbulo del tenor siguiente: “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de alcanzar la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, hemos venido en decretar, como decretamos la siguiente Constitución Política de Colombia”.

Durante el gobierno de la Junta Militar, que convocó el plebiscito del 1º de diciembre de 1957, se agregó nuevo preámbulo a la Carta, con perfiles bien diferentes al transcrito: “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad y con el fin de afianzar la unidad nacional, una de cuyas bases es el reconocimiento hecho por los partidos políticos de que la religión católica, apostólica y romana es la de la Nación y que como tal los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social y para asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, el pueblo colombiano, en plebiscito nacional, decreta”

Al reanudarse el régimen institucional, después del período de la dictadura mediante el acto refrendatario, se readoptó la Constitución de 1886 con todas las reformas de carácter permanente, introducidas hasta el Acto Legislativo No. 1 de 1947, inclusive, y con las siguientes modificaciones: Plebiscito del 1º de diciembre de 1957, Decreto Legislativo No. 247 de octubre 4 de 1957 y 251 de octubre 9.

Como consecuencia del plebiscito, la Constitución Colombiana quedó con dos preámbulos, uno el proveniente del 86 y otro redactado por miembros de la Junta Militar de gobierno. Vale la pena observar que en este último hay regreso al espíritu de 1886 y se refuerza el papel de la Iglesia católica como religión oficial del Estado, y acreedora a toda clase de garantías y prebendas.

Un sabor teocrático, que hubieran envidiado Núñez y Caro, volvió a presidir el Preámbulo de nuestra Carta, el cual fue reemplazado por la Constituyente en la forma transcrita, sin omitir la invocación del nombre de Dios, pero sin querer la Asamblea Nacional Constituyente representarlo.

En lo que se refiere a los principios fundamentales, que comprende el artículo 1º de la nueva Carta, es útil tener en cuenta que la declaración: "Colombia es un estado social de derecho" resume admirablemente el individualismo decimonónico, con las fuerzas sociales que irrumpieron en el presente siglo, y que han terminado en conjunción simbiótica como síntesis del ideario liberal contemporáneo.

La reafirmación de Colombia como república unitaria rompe los equívocos acerca del pretendido regreso al viejo estilo federal, cuando la autonomía de las regiones desvertebraba el concepto integrador de la nacionalidad. Al incorporar, el artículo 1, los conceptos de autonomía de las entidades territoriales, está mostrando no sólo el viejo anhelo de romper los grilletes del centralismo, sino de darle contenido nuevo a la descentralización, con suficientes competencias en el ángulo administrativo, pero sin quebrantar la unidad colombiana.

Al invocar el respeto a la dignidad del hombre, la primacía del trabajo y la democracia, así como la prevalencia del interés general, se están enumerando principios básicos, que en alguna manera constituyen el desenvolvimiento del Preámbulo y que reiteran los principios de solidaridad como cimientos del edificio social.

La enumeración de los fines esenciales del Estado está impregnada de sentimiento fraternal, orientado hacia la prosperidad general y a conseguir que los derechos y libertades consagrados en la Carta encuentren amplio soporte dentro de la estructura del Estado. En el artículo 2, una vez más, se invoca la participación de todos en las decisiones que afectan y comprometen la vida económica, política, administrativa y cultural. La defensa de la independencia nacional, el compromiso de mantener la integridad del territorio y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, no sólo se inspiran en el Preámbulo aprobado, sino que anticipan principio de justicia social, que en numerosas oportunidades los partidos han invocado como base de sus programas.

El viejo artículo 16 de la Constitución está prácticamente reproducido en la última parte del artículo 2, para reconocer que “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”.

El tema de la soberanía fue motivo de discusiones, en las cuales se removieron viejos principios doctrinarios, con el ánimo de actualizarlos en la incorporación a la nueva Carta. El concepto de soberanía, desde tiempos de Bodino, ha sido uno de los puntos focales de la ciencia política. Comenzó sirviéndole de base al absolutismo y terminó siendo el ingrediente revolucionario de 1789. El propósito de consagrar la soberanía del pueblo, sin ligamentos doctrinarios, en otro ente jurídico, fue materia que sacudió a los constituyentes. Por varias décadas se alegaba que según el artículo 2 de la vieja Carta, al residir la soberanía esencial y exclusivamente en la Nación, le impedía al pueblo ejercerla directamente, sin acomodarse a los requerimientos que ello implica como persona jurídica.

Numerosísimos proyectos se ocuparon del tema durante la discusión pública y en la gran mayoría prevaleció el criterio de que la soberanía reside en el pueblo y que éste puede ejercerla en forma directa o por medio de sus representantes en los términos que la Constitución establece. La importancia de permitir que el pueblo mismo convoque referendos y consultas populares, así como la revocatoria del mandato de los elegidos, exigía la consagración de una norma que no dejase duda acerca del ejercicio popular y directo de los poderes. Es posible que en otros países el proceso institucional hubiese sufrido variantes sustanciales, particularmente en el momento en que la soberanía deja de ser patrimonio de los soberanos para convertirse en atributo inalienable del pueblo. Para los colombianos, tal riesgo no existe y la consagración diáfana que trae el artículo 3 responde a viejo anhelo, por largo tiempo postergado.

En cuanto al reconocimiento de la Constitución como norma de normas, ésta es la aceptación de la jerarquía normativa que Colombia siempre ha proclamado, la cual no es sólo la pirámide de Kelsen, sino la voluntad inmanente de someter todos los actos de la vida político-administrativa, al imperio de las leyes (art. 4). Consecuencia de aquello

es lo dispuesto en el artículo 5, mediante el cual el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

De fuerza innovadora indiscutible es la consagración de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, la cual debe ser protegida como desarrollo imperativo de la Carta de Derechos y Deberes. Por mucho tiempo en la Constitución se desconoció el carácter multiétnico y pluricultural de nuestro pueblo. Con algo de ingenuidad, creímos que la vida de las comunidades indígenas era algo secundario y que éstas se habían ido incorporando a las mayorías nacionales. Nada más contrario a la realidad. Al cumplirse cinco siglos del descubrimiento, los indígenas ignorados por la Constitución reclamaron sus derechos, y los han obtenido en la nueva Carta.

Para las comunidades indígenas el simple reconocimiento de la igualdad fue insuficiente. Es necesario que las leyes y las autoridades los protejan. Las continuas exacciones de que han sido objeto son presumiblemente la consecuencia de que la República ha partido de la creencia infantil, de que no existen grupos indígenas con dioses, leyes, costumbres y culturas propias. La presencia de delegatarios indígenas en la Constituyente permitió escuchar voces acalladas durante siglos y correr el velo de la realidad dramática, en el sentido de que la mejor conmemoración de la llegada de los conquistadores a nuestro suelo era reconociendo y proclamando los derechos de los pueblos originarios.

No sólo dentro de los fines del Estado se han consagrado estas prerrogativas, sino también en lo que respecta al uso de lenguas y dialectos, que para efectos de la enseñanza se considerarán como oficiales en sus respectivos territorios. El reconocer, al lado del castellano, aquellos usos idiomáticos ancestrales de los indígenas que todavía tienen vigencia en numerosas regiones, puede catalogarse como una de las conquistas democráticas más importantes.

El delegatario Rosemberg Pabón leyó propuesta de Preámbulo, a manera de constancia, que contiene el mito de la creación del mundo, según los huitotos:

En principio nada había aquí.

Nuestro padre, el que nos creó, no tenía extremidades, carecía de miembros. Era corazón únicamente: el corazón que habla, era un corazón bueno. Buscaba la manera de dar vida. Meditaba la forma de hacer la creación. Indagó cómo había aparecido él mismo.

El solitario corazón comenzó a hablar, a decir palabras dulces y llenas de buena fe. Con las palabras de ese buen corazón fuimos creados porque el creador no aconsejaba, sólo contaba historias.<sup>8</sup>

Los artículos 7º y 10º son el reflejo de la actitud rectificadora de la conducta de los colombianos frente a los grupos indígenas y la confirmación y reconocimiento de sus valores religiosos y culturales.

El artículo 6º se refiere a que los particulares, que sólo son responsables por infringir la constitución y las leyes, a tiempo que los servidores públicos lo son por la misma causa o por limitación o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Tal precepto formaba parte de la Constitución anterior, y ahora se reincorporó como principio básico del ordenamiento jurídico (art. 6).

La obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales y culturales de la Nación es consecuencia lógica de la consagración del derecho al medio ambiente sano. El elevar a norma de la Carta la protección ecológica y la salvaguardia de los bienes culturales, no sólo combina lo referente al patrimonio artístico, arqueológico e histórico, sino que reconoce un deber, que no admite excepciones, en cuanto a la preservación de los bienes naturales.

Finalmente, al declarar el artículo 9º como fundamento de las relaciones exteriores, la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación, y de los principios de derecho internacional que rigen la conducta de las naciones del mundo, no se hizo otra cosa que darle vigencia a la directriz inalterable que ha mantenido la República desde sus inicios, no sólo en sus relaciones con los demás Estados, sino en defensa del derecho como norma insustituible de conducta.

---

<sup>8</sup> *Gaceta Constitucional* No. 84. Martes 28 de mayo de 1991.

## CAPITULO IV

### TITULO II DE LOS DERECHOS, LAS GARANTIAS Y LOS DEBERES

#### Capítulo 1. De los derechos fundamentales

Tanto las universidades como otros centros científicos e instituciones nacionales y extranjeras habían venido reclamando modificaciones básicas en el Título III de la antigua Carta, dentro del cual se enumeraban los derechos civiles y garantías sociales. En este campo, quizás con mayor énfasis, se han venido sucediendo cambios sísmicos para dar cabida a los nuevos derechos, dentro de una noción sustancialmente innovadora.

No puede pensarse que los gobiernos de la Regeneración, que fueron tan parcos en la aplicación de la Carta constitucional, no en el aspecto semántico sino en la vigencia de derechos y libertades, hubieran desarrollado con énfasis lo concerniente a las garantías de las personas. Fue el gobierno del presidente López Pumarejo el que incorporó aquellas ideas sociales que se habían ido formulando en otras latitudes y que constituyeron la mejor divisa de las reformas de 1936 que el liberalismo defendió con ardoroso entusiasmo.

La doctrina ha dividido los derechos humanos en tres generaciones, para distinguir los civiles y políticos, que la Revolución Francesa tornó universales, de los económicos, sociales y culturales, que con inspiración socialista aparecieron en la Constitución Mejicana de 1917, y que fueron consecuencia de los acontecimientos revolucionarios acaecidos en la Francia de 1848. La tercera generación es la que se conoce con el nombre de derechos de solidaridad, los cuales algunos tratadistas califican como "síntesis", en razón de que sin ellos sería muy difícil la vigencia de los demás.

Se ha dicho con propiedad que la primera generación ofrece rasgos individualistas, que para los colombianos fueron el gran motor de la independencia, a partir de la publicación afortunada que hiciera don Antonio Nariño en *La Bagatela*. Tal fenómeno puede observarse también en las revoluciones de otros países hispanoamericanos, donde el reclamo por los derechos se convirtió en la insignia de los precursores de la libertad.

Bien lo anotan numerosos autores: si la libertad corresponde a los derechos y a las aspiraciones de un mundo encarrilado a restringir los poderes del Estado para garantizar un ámbito de libertad más amplio, la igualdad, esencia de derechos económicos, sociales y culturales, busca que los seres humanos tengan la similitud de oportunidades que Tocqueville reclama como base de la democracia.<sup>1</sup> En cambio, la fraternidad, que constituyó la tercera enseña de la revolución en Francia, se ha desenvuelto con el nombre de derechos de solidaridad, para fortalecer, aún más, el compromiso de todos los seres humanos y favorecer las condiciones para que la totalidad de los derechos puedan reconocerse y tutelarse.

En nuestro tiempo, nadie desconoce que el substratum de la democracia son los derechos y libertades. En los proyectos sometidos a la consideración de la Constituyente la coincidencia sobre el particular fue unánime. En algunos el énfasis se desbordó para consignarlos de manera más amplia, en otros la cautela gramatical no llegó a teñir de sombra la importancia de definirlos más claramente, y complementarlos para darles contorno nítido y obligatorio.

René-Jean Dupuy expresa, con palabras maestras, el fenómeno de la convicción universal al respecto: "Hay un lugar, una dialéctica, una trilogía: paz, desarrollo, derechos del hombre. La paz, sin la cual el desarrollo es imposible, el desarrollo, sin el cual los derechos del hombre son ilusorios; los derechos del hombre, sin los cuales la paz no es más que violencia".<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> De Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*. México, 1957.

<sup>2</sup> Dupuy, René-Jean. *Le Monde Dimanche*. P. XIII, París, 15 Janvier, 1984.

Debe advertirse que tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, suscrita el 10 de diciembre de 1948, como en los pactos de derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, aprobados en 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en ninguno de estos convenios se incluyen los nuevos derechos, es decir, los de la tercera generación que sólo se han formulado y desenvuelto en los últimos años.

Si la reforma de 1936, instrumentada por el partido liberal en el Congreso homogéneo de aquella época, incorporó a la Carta derechos tan importantes como el derecho al trabajo, a la educación, a la huelga y a la asistencia pública, tales normas no alcanzaron desarrollo completo, y menos aún, a abarcar a los nuevos beneficiarios, donde la mujer y los niños ocupan lugar destacadísimo.

A escala universal, las Naciones Unidas han ido desarrollando, a través de instrumentos particulares, garantías para algunos derechos que necesitan medidas compulsivas para garantizar la vigencia. Lo mismo ocurre dentro del sistema europeo de derechos humanos, donde los sucesivos protocolos a la Convención de Roma de 1950 le han venido agregando a la lista inicial nuevas libertades fundamentales, merecedoras de salvaguardia.

La subcomisión II, encargada de preparar los proyectos concernientes a la nueva Carta de derechos, deberes, garantías y libertades, estuvo integrada por Aída Abella, Raimundo Emiliani Román, Germán Toro, Diego Uribe Vargas y María Mercedes Carranza. En el informe-ponencia se dejó constancia de los noventa proyectos presentados, tanto por delegatarios, como por el gobierno nacional, instituciones universitarias, intelectuales, y por las comisiones preparatorias, las mesas de trabajo y las organizaciones contempladas por el reglamento de la Asamblea con capacidad de hacer propuestas. "Se tuvieron en cuenta los noventa proyectos que se refieren a los principios, los cuales desarrollan 98 temas constitucionales."<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> "Proyecto de nueva Carta de derechos, deberes, garantías y libertades". *Gaceta Constitucional* No. 51. Martes 16 de abril de 1991, p. 19.

Respecto del método de trabajo, los ponentes observaron: “la comisión ha tenido su mayor interés en lograr una redacción didáctica de nuestra Carta de derechos y deberes, que sea de fácil comprensión para el común de los ciudadanos, mediante un articulado lógico de las materias y la expresión clara y sintética de sus principios esenciales, evitando el recargo de reglamentarismo impropio y del casuismo engorroso”.<sup>4</sup>

Tales consideraciones motivaron a la Constituyente para proseguir en el perfeccionamiento normativo de los derechos fundamentales, mejorando la formulación de los ya consagrados y buscando para los nuevos la jerarquía que les corresponde. Cabe observar, inicialmente, que en el artículo 2º se consignó lo relativo al “deber de las autoridades de 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”. Esta disposición, que encabezaba el antiguo artículo 16, se complementó con lo relativo al respeto por las “creencias y demás derechos y libertades” para reforzar el respeto por la libertad de conciencia y para extender el mandato constitucional, con carácter imperativo, a todos los derechos.

La vida como derecho inviolable y la condenación de la pena de muerte, es el encabezamiento del Título II. La condena a la desaparición forzada, a las torturas y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, debe registrarse como avance, ya que la Carta anterior no hizo referencia a ellos y estaban relegados al nivel legal. Cabe tener en cuenta que las Naciones Unidas, de la cual es parte Colombia, prohijaron la Convención para prohibir las torturas y que la nueva Constitución no hizo otra cosa que reflejar su espíritu.

La prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas (art. 17) es norma que venía de la Carta anterior, que alcanzó en el nuevo articulado expresión más completa.

El derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13, le otorga formulación a uno de los derechos que de manera tan directa y concreta no aparecían en el antiguo articulado. Como puede observarse de su

---

<sup>4</sup> *Idem.*

lectura, no sólo se habla de la igualdad ante la ley, sino que el “Estado debe promover las condiciones para que ella sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. La protección especial para personas que por su condición económica, física y mental o que se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, es propósito que no sólo se limita al antiguo concepto de igualdad ante la ley, sino que expresa la obligación del Estado de contribuir a crear condiciones más favorables para quienes se encuentren en desventaja frente al ejercicio de sus derechos.

El reconocimiento para el individuo de su personalidad jurídica es norma que aparece en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los atributos que la doctrina le reconoce a la persona son: el nombre, el domicilio, el estado civil, el patrimonio, la nacionalidad y la capacidad. “No puede haber personas a quienes se les niegue la personalidad jurídica, ya que ello equivaldría a privarles de su capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones”<sup>5</sup>.

El derecho a la intimidad personal y familiar es innovación importante que no aparecía en la vieja Constitución y que hoy alcanza reconocimiento universal. El artículo 15 dice:

Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre; y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privadas son inviolables; sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial en los casos que señale la ley.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inscripción, vi-

---

<sup>5</sup> Informe-ponencia para primer debate en plenaria. “Carta de derechos, deberes, garantías y libertades”. Ponente: delegado Diego Uribe Vargas, *Gaceta Constitucional* No. 82. Sábado 25 de mayo de 1991, p. 10 y ss.

gilancia e intervención del Estado, podrán exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

El artículo anterior es complementario del 16, en el cual se consagra el derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin otras limitaciones que las que imponen el respeto al derecho de los demás y al orden público. En nuestro tiempo, el desarrollo de la personalidad no sólo tiene las trabas conocidas anteriormente, sino que el individuo es condicionado a través de mecanismos tecnológicos, con el riesgo de alienarse. Los peligros de la manipulación cultural representan freno al desenvolvimiento del individuo para alcanzar la plenitud de sus potencialidades.

La libertad de conciencia alcanzó consagración más amplia (art. 18). Mientras que en la antigua se exigía que los cultos no fueran contrarios a la moral cristiana, en la nueva norma se consagra en forma contundente que todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley. El párrafo final del viejo artículo 53 quedó suprimido, habida cuenta de que la celebración de convenios con la Santa Sede, para regular las relaciones entre la Iglesia y el Estado, es prerrogativa que le corresponde al Gobierno, la cual puede ejercer cuando a bien lo tenga, y en ejercicio de las atribuciones privativas del presidente de la República.

Materia objeto de prolija discusión durante las sesiones de la Constituyente fue la relativa a la libertad de expresión, así como al derecho de informar y recibir información y fundar periódicos y otros medios de comunicación. En forma pendular, de las libertades absolutas de la Constitución de Rionegro de 1863, a las cautelosas del 86, se llegó a la síntesis siguiente: "Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, la de fundar medios masivos de comunicación". A ello agrega el derecho a la rectificación en condiciones de equidad y la prohibición de la censura.

Dentro del tema de los medios de comunicación se halla lo concerniente al espectro electromagnético, el cual se reputa como bien público inalienable e imprescriptible, sujeto a la gestión y control del Estado. La garantía de igualdad de oportunidades en el acceso a su uso son materia de la ley, así como el control de las prácticas monopolísticas

que arriesguen la libre competencia. Los artículos 76 y 77 se refieren al mecanismo autónomo de carácter nacional encargado de regular los servicios de televisión, los cuales deberán ejercerse sin menoscabo de las libertades mencionadas en la Carta.

El derecho a la honra, cuyo mecanismo de protección corresponde a la ley (art. 21); el derecho para todo colombiano a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en el país, que sólo tendrá las limitaciones que la ley prevea; el derecho de toda persona a escoger profesión u oficio; la vigilancia e inspección por parte de las autoridades para el ejercicio de las profesiones; la exigencia de títulos de idoneidad, la colegiatura profesional en instituciones con estructura democrática, y los controles correspondientes que ejercerán las autoridades, son parte del articulado.

El derecho a la paz es una de las más importantes innovaciones que trae la nueva Constitución. Este se cataloga dentro de la tercera generación, y basta una mirada a las continuas alteraciones del orden público, para comprender que sin la paz es imposible ejercer el resto de los derechos y libertades.

El artículo 22 dice: "La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento". Cuando la prédica del odio, las incitaciones a la violencia, la propaganda a la guerra, se han convertido en práctica habitual de muchas gentes, y se vive la subcultura de la agresión y la vindicta, el derecho y el deber de la paz, son, quizás, los primeros mandamientos del nuevo orden en defensa de la vida, y del conjunto de valores que la exaltan. En la ponencia para plenaria consigné las siguientes palabras para sustentar la propuesta, de la cual fui autor: "El derecho a la paz es condición de la vida civilizada y sustentáculo del orden jurídico y de las libertades públicas. El compromiso de mantenerla no corresponde sólo a los poderes públicos, sino que se torna en acción solidaria de todos los que conforman el tejido social".<sup>6</sup>

El artículo 28 reza: "Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad

---

<sup>6</sup> *Idem.*

judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

“La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las 36 horas siguientes para que éste adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley. En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.”

La norma anterior, comparada con la vigente antes del 5 de julio, busca que la libertad individual esté garantizada de la manera más extensa posible, exigiendo mandamiento escrito de la autoridad judicial competente, con formalidades y motivos previamente definidos en la ley. En el antiguo artículo se hablaba sólo de autoridad competente, con el riesgo, que se ha observado en la práctica, de funcionarios menores en la escala administrativa y policial que violan y desconocen tan sagrado precepto.

El artículo 30, que se refiere al Habeas Corpus, refuerza las prerrogativas de la libertad individual. Dice: “Quien estuviere privado de su libertad, y creyere estarlo ilegalmente, tiene derecho a invocar ante cualquier autoridad judicial, en todo tiempo, por sí y por interpuesta persona, el habeas corpus, el cual debe resolverse en el término de 36 horas.” La celeridad con que debe decidirse el recurso, y particularmente el poder de invocarlo ante cualquier autoridad judicial, le está cerrando el paso a detenciones arbitrarias, que son el origen de la inseguridad jurídica de los ciudadanos y de numerosos atropellos.

Es frecuente en sistemas políticos conculcatorios de los derechos, el consagrar recursos para las personas afectadas, pero sin exigir en término perentorio la respuesta. Igualmente, la arbitrariedad de las detenciones y su prolongación ilimitada, representan menoscabo de la dignidad humana.

La prohibición de las penas de destierro y prisión perpetua, del artículo 34, se consagra en el mismo artículo, junto con la confiscación, la última de las cuales admite la siguiente excepción: “No obstante, por sentencia judicial se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social”. El antiguo derecho de retención, que figuraba en la antigua Carta (artículo 28), fue abolido.

Dentro del estado de derecho, las garantías mínimas que se le conceden a las personas en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas obedecen a reconocimiento universal. Son normas contempladas en muchos instrumentos internacionales ya citados. Forman igualmente parte de la Convención Europea y de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, suscrita en Adis Abeba, en el marco de la Organización de la Unidad Africana. Tal hecho no sólo confirma el carácter imperativo, sino que aun en estados de excepción, no le es permitido a ningún país desconocerlas o ignorarlas.

Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

A lo anterior puede agregarse la disposición del artículo 31, que consagra el principio de que toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, y que el superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único.

Tema que suscitó interés durante las deliberaciones de la Constituyente fue el relacionado con la no extradición de nacionales, para lo cual se constituyó subcomisión, con delegatarios de los distintos partidos, conformada de la siguiente manera: José María Velasco Guerrero, Jaime Fajardo Landaeta, Aída Abella, Francisco Rojas Birry y Diego Uribe Vargas. Como consecuencia del debate efectuado en la sesión conjunta de las comisiones I y IV, bajo la presidencia de los delegatarios Jaime

Ortiz y Fernando Carrillo, se me ratificó el encargo de elaborar el informe-ponencia para primer debate en la plenaria. Al respecto, observé: "Coincidieron los constituyentes en que el deseo de mantener la paz y de garantizar para todos los colombianos el respeto por los derechos fundamentales, se relaciona directamente con la necesidad de prohibir la extradición de nuestros compatriotas a cualquier parte del mundo. Si desde un punto de vista se alegaron razones de solidaridad, de otro surgió el convencimiento de que la labor trascendental de la Constituyente era modificar la estructura jurídica del país, a fin de que se disponga de un sistema judicial con características propias, que respetando los derechos humanos garantice a todas las personas pronta y cumplida justicia. Las fallas que se pueden anotar en este campo no justifican de manera alguna que el país deba renunciar a la jurisdicción, aceptando que los nacionales tengan que ser enviados fuera del país, para ser penados, aplicándoles leyes foráneas y reclusos en establecimientos carcelarios que no siempre son garantía de respeto a los principios humanitarios".<sup>7</sup>

Es conveniente tener en cuenta que sobre la no extradición de nacionales se presentaron al estudio de los constituyentes numerosos proyectos, que con rara coincidencia mostraron criterios similares. Ellos fueron: el de Alfredo Vázquez Carrizosa y Aída Abella de la Unión Patriótica, el de Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño del partido conservador, el de Julio Salgado Vásquez del partido liberal, el de Fabio Villa de la Alianza Democrática M-19, el de José María Velasco Guerrero, también de la Alianza Democrática M-19. De la lista transcrita, cabe deducir que el proyecto de no extradición de nacionales fue materia de consenso nacional, y que durante las plenarios para primero y segundo debates no se escucharon contradictores de fondo, sino sólo observaciones de redacción al texto del artículo o referencias a la extradición de extranjeros y de colombianos por adopción.

El aspecto más importante del cual se ocupó la ponencia fue el concerniente a los tratados celebrados por nuestro país con otras naciones, tanto de carácter bilateral como multilateral, en los cuales se excluye la

---

<sup>7</sup> Informe ponencia para primer debate en plenaria sobre no extradición de nacionales. Delegatario ponente: Diego Uribe Vargas. *Gaceta Constitucional* No. 84. Martes 28 de mayo de 1991, pp. 2 y 3.

posibilidad de extraditar a colombianos, con la única excepción del celebrado entre Colombia y los Estados Unidos el 16 de septiembre de 1979.

En dicha norma excepcional se reglamentó la entrega de nacionales mediante requisitos previos. La Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable la ley 27 de 1980, por medio de la cual se aprobó dicho tratado. "La sala plena estimó que la ley contenía un vicio de forma por haber sido sancionada por el Ministro Delegatario y no por el Presidente de la República de ese entonces, como lo ordena la Constitución Nacional, cuando se trata de leyes aprobatorias de tratados públicos". En orden a subsanar tal irregularidad, el Presidente de la República sancionó la ley 68 de 1986, cuyo texto es igual al de la ley 27 de 1980. Esta ley, que pretendía enmendar los vicios de forma anotados por la Corte, fue también declarada inexecutable por sentencia No. 63 del 25 de junio de 1987, emanada de la Corte Suprema de Justicia. Ello dejó sin validez jurídica el tratado de la referencia.<sup>8</sup>

El país entero y la prensa registraron durante la breve vigencia del tratado de extradición, las dificultades prácticas para aplicarlo, particularmente en lo que respecta al tratamiento no humanitario que se le dio a los detenidos y condenados, así como por la ausencia de garantías procesales en la defensa.

El Honorable Consejo de Estado, al examinar el alcance de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia, que declararon inexecutables las leyes 27 de 1980 y 68 de 1986, confirmó la inexistencia de cualquier vínculo internacional que le obligara a Colombia a la extradición forzosa de sus nacionales.

Durante el gobierno del doctor Virgilio Barco y utilizando el artículo 121 de la Constitución, se dictó el decreto ley 1860 del 18 de agosto de 1989, autorizando la extradición de nacionales y extranjeros que fueren solicitados, sin que mediara ninguna garantía procesal para los que fueren reclamados, frente a la jurisdicción nacional...

La extradición por vía administrativa, sin recursos para los procesados en

---

<sup>8</sup> *Idem.*

su país de origen, deja sin vigencia normas de garantía que se reconocen universalmente....

En los últimos meses, el gobierno del presidente César Gaviria (decreto 3030/90), ofreció suspender las extradiciones para aquellas personas que confesaran sus delitos y se entregaran a la autoridad, reconociendo el imperio de nuestra ley penal. Este tratamiento se acompaña con el criterio de que es la jurisdicción colombiana la verdaderamente adecuada para juzgar a los colombianos, y que el refuerzo de nuestro aparato jurisdiccional es el camino más adecuado para proteger la dignidad humana.<sup>9</sup>

A la ponencia que estamos transcribiendo se adjuntó documentado estudio acerca de las prohibiciones que existen en numerosas constituciones para extraditar nacionales: El Salvador, Yugoslavia, Portugal, Brasil, Panamá, Ecuador y Alemania, entre otros. En cuanto se refiere a antecedentes colombianos, el delegatario Armando Holguín mencionó el código penal de 1936, redactado por Carlos Lozano y Lozano, Rafael Escallón, Parmenio Cárdenas, Carlos V. Rey, en el cual se consagró la imposibilidad absoluta de extraditar a nacionales colombianos. La referencia a la Convención de las Naciones Unidas suscrita en Viena, para reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes de 1980, establece obligaciones perentorias para las partes, en el sentido de buscar sanciones a quienes se les compruebe el tráfico ilícito de drogas, sin que la disposición del artículo 6 de dicho tratado obligue a la extradición de nacionales.

La Asamblea Nacional Constituyente, al analizar los puntos enunciados en la ponencia, y particularmente el relativo a la ausencia de vínculos convencionales vigentes entre los Estados Unidos y Colombia sobre extradición de nacionales, aprobó en los dos debates reglamentarios el siguiente texto, que hoy aparece con el número 35 de la Carta:

Se prohíbe la extradición de Colombianos por nacimiento. No se concederá la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión.

Los colombianos que hayan cometido delitos en el exterior, considerados como tales en la legislación nacional, serán procesados y juzgados en Colombia.

---

<sup>9</sup> *Idem.*

Dentro de la Carta de derechos y deberes aparecen artículos que ya habían tenido consagración y que se refieren a aspectos sobre los cuales no se presentó en la Asamblea Constituyente discusión alguna. Tales son: derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución; la garantía a la libertad de enseñanza, aprendizaje e investigación y cátedra, cuya esencia pertenece a las libertades proclamadas, y que forman parte del patrimonio histórico del liberalismo.

Representa importante innovación lo dispuesto en el artículo 33: "Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil." El cambio radica en que la norma anterior estaba restringida a los procesos penales. En la nueva, se extiende a toda clase de procesos, particularmente civiles y comerciales. La intención que la inspiró fue la de proteger el núcleo familiar frente a las controversias que puedan suscitarse y que sin referirse necesariamente a las obligaciones conyugales, terminan siendo factores de perturbación y de crisis entre las parejas.

En cuanto al reconocimiento del derecho de asilo (artículo 36), hubiese sido más lógico hacer mención de los convenios internacionales que lo tipifican y reglamentan. Sin embargo, el que el artículo se refiera a los términos de la ley, presupone que los convenios internacionales hayan sido ratificados por el Parlamento, con la plenitud de requisitos exigidos en el orden interno, para alcanzar plena vigencia.

El derecho de reunión pacífica, el de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad (arts. 37 - 38) están reproduciendo normas tradicionales de vigencia universal, pero en esta oportunidad con redacción que las libera del criterio intimidatorio que las distinguió en el régimen anterior. Curiosamente, otros constituyentes prefirieron consignar primero las limitaciones al ejercicio de los derechos, antes que su expresión sencilla y elemental. Aquel estilo, más próximo a las normas inquisitoriales, se reemplazó en la nueva Carta por expresiones concretas y nítidas de los derechos consagrados. "No hay que constitucionalizar un cañón en cada artículo para advertir las limitaciones a los derechos", observé, porque lo importante es que cada ciudadano sepa cuáles son los derechos y disponga de la plena capacidad para ejercerlos.

El artículo 39 dice: "Los trabajadores y empleados tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución. La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales, se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos. La cancelación o suspensión de la personería jurídica, sólo procede por vía judicial. Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión. No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la fuerza pública." Tal artículo se complementa con el derecho de huelga, que sufrió modificaciones básicas con referencia al texto antiguo.

En primer término, cuando la filosofía de numerosos constituyentes fue la de favorecer el esquema de economía neoliberal para contribuir a la acumulación de los grandes capitales, sólo el estímulo al sindicalismo puede poner freno a los excesos derivados de tal concepción. Durante años el sindicalismo en Colombia había perdido el papel corrector de injusticias, con el argumento de que la sindicalización estaba controlada por el Estado, y que el reconocimiento de las personerías jurídicas era concesión graciosa de las autoridades y no explícito mandato de las leyes. En cuanto al derecho de huelga, por décadas el país se acostumbró a que la referencia de la antigua Carta a prohibir la huelga en los servicios públicos era la manera de enervar prácticamente tal derecho, al prohibirlas en toda actividad económica sin justipreciar, exactamente, la magnitud de la protesta, ni las razones del sector social que exigía sus prerrogativas.

Ahora la huelga es legítima en todas las esferas de la economía, excepto en los servicios públicos esenciales definidos por la ley. Se hizo explícita referencia a la prohibición de la huelga en la fuerza pública, y se le dio al sindicalismo amplias libertades para evitar los atropellos y las interferencias en el ejercicio del derecho.

Con el propósito de fortalecer la democracia se consignaron precisas normas para garantizar la participación, conformación, ejercicio y control del poder político. El artículo 40, en lo que se refiere a la efectividad del derecho, enumera las facultades que le corresponden a todo ciudadano:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones de cargos públicos, salvo los colombianos que por nacimiento o por adopción tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública.

El artículo transcrito enumera metódicamente el ejercicio de los derechos políticos con el fin de reforzar el espíritu democrático y los deberes y responsabilidades del ciudadano en el manejo de la cosa pública. El derecho a elegir y a ser elegido formaba ya parte de nuestro ordenamiento constitucional a partir del momento en que se le reconocieron a la mujer la totalidad de los derechos políticos. Cabe recordar que a pesar de que en la Asamblea Nacional Constituyente del general Rojas Pinilla se consignó tal norma, la carencia de elecciones hizo nugatorio el reconocimiento y lo convirtió, más bien, en objeto de ironía sarcástica, porque durante aquel período de gobierno, ni los hombres ni las mujeres pudieron concurrir a las urnas para conformar las corporaciones públicas.

Lo dispuesto en el numeral segundo, del derecho de todos los ciudadanos a tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación, es una demostración clara del espíritu de los constituyentes para profundizar la democracia y evitar que los derechos políticos se reduzcan al acto electoral. Mediante

esta norma se despejó el camino para que, en otros títulos de esta misma Constitución, se previeran y desarrollaran audaces mecanismos, en orden a garantizar a la persona humana presencia en el manejo de los negocios de la colectividad

Las acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley ya pertenecían a nuestro régimen institucional. En cambio, el derecho a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, a formar parte de ellos libremente y a difundir ideas y programas, es, por un lado, la forma de romper el monopolio bipartidista que impuso el régimen del Frente Nacional, pero que había sido eliminado en la reforma de 1968. Por otro aspecto, constituye el lógico desarrollo del derecho a la igualdad, que no sólo se consagra, según lo previsto en el artículo 13 de la Carta, sino que representa elemento consustancial al juego libre de los partidos y de las ideas.

Innovación que merece comentario es la revocatoria del mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establezcan la Constitución y las leyes. A partir del momento en que se modifica el titular de la soberanía, para localizarla en cabeza del pueblo, la revocatoria del mandato a los elegidos se convierte en posibilidad lógica. Es válido que aquélla no puede operar en las votaciones por planchas, y que sólo ocurrirá en lo que respecta a los gobernadores y alcaldes.

La referencia a la mujer y a su vocación para ocupar puestos públicos es confirmación del derecho a la igualdad, que la Carta reconoce a todas las personas, sin discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El derecho al trabajo contemplado en el artículo 25 reproduce normas anteriores, y su reiteración, como obligación social, se complementa con el deber del Estado de protegerlo.

## **Capítulo 2. De los derechos sociales, económicos y culturales**

Sólo dejando de lado el criterio exegético para la clasificación de las normas constitucionales puede entenderse que derechos como el derecho

al trabajo y las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, se separen de normas básicas como la defensa de la familia y el estado civil de las personas. Ello es lo primero que puede observarse al leer los artículos del Capítulo II, reunidos bajo el epígrafe "De los derechos sociales, económicos y culturales".

Este comienza con el artículo 42 que dice:

La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer, de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable.

La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes.

Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforma a la ley. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes.

La ley reglamentará la progenitura responsable.

La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.

Las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley.

Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil.

También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en

los términos que establezca la ley. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.

Salta a la vista que en tal norma se conjugan preceptos morales con disposiciones que pertenecen al ordenamiento jurídico. Esa extraña combinación corresponde a la ascendencia calvinista que el doctor López Michelsen ha encontrado desde el origen de nuestras instituciones. Lo concerniente a la progenitura responsable, que la ley reglamentará, tiene directa relación con el derecho de la pareja a decidir libre y responsablemente sobre el número de hijos, de acuerdo con la capacidad para sostenerlos mientras sean menores o impedidos.

Las formas del matrimonio y la capacidad para contraerlo, los deberes de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley. Los efectos de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley. También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos legales. Sólo la ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.

Dentro de los programas liberales que se formularon en el siglo pasado, y que en la presente centuria no se habían alcanzado a materializar, figura la primacía de la ley para reglamentar el estado civil de las personas y, particularmente, el reconocimiento del divorcio para todos los matrimonios religiosos, sin la interferencia del derecho canónico.

El Concordato, celebrado entre el Estado colombiano y la Santa Sede en 1887, le entregó a la Iglesia, no sólo amplias prerrogativas en el campo de la educación, la cual quedó sometida a su control y vigilancia, sino que la única vía para contraer matrimonio válido era la sacramental, regida exclusivamente por las leyes de la Iglesia. Fue paso revolucionario el alcanzado por la ley Concha en 1923, cuando se aceptó el derecho a apostatar de la fe, mediante documento público, para poder contraer vínculo civil. La propia legislación del Estado, a partir del Concordato, hizo tan rigurosas las normas para la disolución de matrimonio, ya por nulidad del mismo, o para alcanzar la separación de cuerpos, que el divorcio no existió prácticamente para los colombianos, hasta después

del concordato Vásquez Saccio, que abrió el camino para contraer matrimonio civil, pero sin afectar el vínculo canónico preexistente.

Cada vez que se ha invocado la urgencia de reformar el Concordato para permitir que las pruebas del matrimonio provengan del Estado y no de la Iglesia, y cuando las gentes han reclamado el derecho que tiene el país para que los efectos civiles del matrimonio se rijan únicamente por la ley estatal, se ha invocado la supremacía jerárquica del Concordato, como tratado público, sin tener en cuenta que Colombia es uno de los pocos países donde subsistía tal clase de legislación. En España, Portugal y en la propia Italia, para no citar el resto de los países del mundo, el estado civil de las personas se rige por la ley del Estado y el divorcio de los matrimonios y sus efectos civiles son privativos de la Constitución y las leyes nacionales.

La parsimonia para renegociar el convenio con la Santa Sede sobre tales materias y el sinnúmero de dificultades causadas por la ausencia del divorcio, y la supremacía de la ley canónica sobre la del Estado, llevaron a la Constituyente a legislar sobre esta materia, en la certidumbre de que, si lo más conveniente son las relaciones concordatarias con la Santa Sede, sobre multitud de temas de interés común, lo cierto es que el Estado estaba imperiosamente obligado a reivindicar lo referente al estado civil de las personas, los efectos matrimoniales y el propio divorcio.

De ninguna manera la Constituyente pretendió disolver el vínculo religioso de los esposos, el cual debe permanecer vigente de acuerdo a los principios de la Iglesia. Otra cosa es que quien desee contraer matrimonio civil, lo pueda hacer libremente y que sean los efectos de este último los que el Estado reconozca como válidos. Más para recalcar la impaciencia de los colombianos en la demora para revisar el Concordato que por otras causas, llegué a exponer en la Constituyente la tesis de que podría invocarse la cláusula *Rebus sic stantibus* para denunciar el convenio vigente con la Santa Sede, en razón del cambio fundamental de las circunstancias.

Como lo anotamos en el Capítulo III, la modificación de los preámbulos de la Constitución, tanto el que correspondía al texto de 1886 como el redactado por la Junta Militar de gobierno en 1957, y que fuera aprobado por el plebiscito, han modificado sustancialmente el lugar y las

prerrogativas que le corresponden a la Iglesia católica en nuestra vida jurídica. Mientras en aquéllos se reconocía que “la religión católica, apostólica y romana, es la de la Nación, y que como tal los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social”, en la nueva Carta el principio que se consagra es el de la igualdad para el ejercicio de todas las confesiones religiosas, así como la libertad de cultos, dentro de criterios tolerantes a las prácticas religiosas, sin privilegios para ninguna fe.

Bajo el régimen de 1886 era aceptable que el Estado le entregara a la Iglesia católica prerrogativas, que inclusive reemplazaban la propia legislación interna. Cuando la igualdad y la libertad religiosa dejaron de lado el dogmatismo, se debe aceptar que ha ocurrido un cambio sustancial de las circunstancias, que permitiría denunciar el Concordato basados en la cláusula *Rebus sic stantibus*, ya citada.

Como praxis de la igualdad de las personas, el artículo 43 destaca el papel de la mujer en la familia, ordenando que ella no puede ser sometida a ninguna clase de discriminación. Además del respeto a su dignidad, la misma norma exige especial protección para la mujer durante el embarazo y después del parto, así como el derecho al subsidio alimentario, para los casos en que estuviere desempleada o desamparada.

En la Constitución anterior no se hacía referencia a los derechos de los niños, que adquieren modalidades propias, en orden a garantizar su salud, instrucción y desarrollo. Las Naciones Unidas, a través de la Unicef, prohijaron la firma del tratado internacional que convierte en norma de obligatorio cumplimiento la garantía de los derechos fundamentales de los niños, y la protección especial que merecen por parte del Estado. El artículo 44, dice:

Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen

la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Para sustentar el artículo anterior, el informe-ponencia para primer debate de plenaria consignó las siguientes opiniones:

El niño no puede ser considerado como un ser aislado. Es producto de la maternidad, la familia y la sociedad. Estas condicionan su existencia por cuanto él evoluciona siempre con respecto a ellas, lo cual es evidente que el niño es un ser en alto grado indefenso y frágil.

De este modo, a lo largo de la historia vemos cómo el niño ha sido destinado a tomar un lugar supeditado a las características de la sociedad a la cual pertenece...

En el siglo XX, una vez superados los problemas de libertad y saciadas las necesidades primarias del hombre, un despertar de la conciencia social llevó a las naciones industrializadas a pensar en el niño y su protección, pues entendió que éste representa y garantiza el futuro de un pueblo. Sin embargo, en los países menos desarrollados, el niño continúa siendo el más débil y vulnerable miembro de la comunidad, objeto de malos tratos y desatenciones, a pesar de ser él quien encarne la conservación de la especie.<sup>10</sup>

Junto con los derechos de los niños, el artículo 45 enuncia la protección del adolescente, la asistencia y ayuda de las personas de la tercera edad (art. 46), la política de previsión y rehabilitación de los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos (art. 47) y la atención gratuita en todas las instituciones de salud, que reciban aportes del Estado, para el niño menor de un año que no esté cubierto por ningún mecanismo de protección y seguridad social (art. 50).

---

<sup>10</sup> Informe-ponencia para primer debate en plenaria. Derechos de la familia, los niños, el joven, la tercera edad y minusválidos. Elaborada por los constituyentes Jaime Benítez Tobón, Angelino Garzón, Guillermo Perry, Iván Marulanda Gómez, Tulio Cuevas Romero, Guillermo Guerrero Figueroa. *Gaceta Constitucional* No. 85. Miércoles 29 de mayo de 1991, p. 5 y ss.

La nueva Constitución se ocupa de manera preferente no sólo del derecho a la salud, el cual no figuraba explícitamente en la vieja Carta, sino que lo desenvuelve en medidas de protección, para hacerlo efectivo.

El artículo 49 dice:

La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

La seguridad social se consagra como servicio público de carácter obligatorio, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, de acuerdo con la ley. El reconocimiento explícito del derecho a la seguridad social, como irrenunciable para todos los habitantes, se complementa con la posibilidad de que el Estado, con el concurso de particulares, pueda ampliar progresivamente la cobertura, permitiendo que estos servicios puedan ser prestados de manera más eficiente.

El casuismo exagerado y la pretensión reglamentaria, son las características de los artículos consignados en el Capítulo II, referente a los derechos sociales, económicos y culturales. Es probable que los delegatarios pretendieran elaborar capítulo tan minucioso de los derechos orientados a la protección de la salud que, por lo detallado, terminan debilitando el carácter imperativo de las normas.

Otro tanto puede decirse del artículo 53, en que se pretendió condensar los principales derechos laborales que, según la propia Carta, deben formar parte del estatuto del trabajo que el Congreso expedirá oportunamente. De la tabla de derechos y garantías enunciadas, todos ellos tienen desenvolvimiento legal y lo único paradójicamente novedoso es la norma que exige que los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hagan parte de la legislación interna.

Como ya se ha observado, en el país se puso en evidencia que mientras se celebraba jubilosamente la presencia de nuestros delegados en las conferencias de la Organización Internacional del Trabajo, y se suscribían acuerdos, éstos difícilmente se cumplían, porque los gobiernos no se consideraban obligados a ponerlos en práctica. Más allá de la tímida enumeración del artículo 53 respecto de las garantías fundamentales de los trabajadores, la obligatoriedad de los convenios de la OIT representa progreso.

Las materias laborales en la Carta se complementan con la obligación para el Estado y empleadores, de ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran, así como propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud (art. 54).<sup>11</sup>

La consagración del derecho a la negociación colectiva se encuentra en el artículo 55, así como la recomendación para el Estado de concertar y contribuir a la solución pacífica de los conflictos de trabajo.

El derecho de propiedad fue objeto de discusión, tanto en la Comisión I como en la V, no sólo para consagrar el deber del Estado de promover el acceso a la propiedad y a conseguir la democratización de la misma, sino para ofrecer a los trabajadores, organizaciones solidarias y demás entes afines, condiciones favorables, cuando el Estado enajene su participación en una empresa, para acceder a la propiedad accionaria (art. 60).

El aspecto que revivió las discusiones surgidas en el Congreso de

<sup>11</sup> Guerrero Figueroa, Guillermo. "Los derechos sociales. Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia" No. 3. *Gaceta Constitucional* No. 6. Lunes 18 de febrero de 1991, p. 1 y ss.

1936, respecto de la función social de la propiedad, favoreció amplio debate sobre la materia, aparentemente superada en nuestro derecho público. El artículo 58 garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Se reprodujo aquí lo concerniente al interés privado que debe ceder frente al público o social.

En algunos proyectos, en particular el presentado por los delegatarios Raimundo Emiliani Román y Cornelio Reyes, se quiso modificar el concepto de la función social de la propiedad para convertirla sólo en un atributo de la misma, pero desnaturalizando la esencia del concepto, que tiene la ascendencia ideológica de León Duguit, y de los redactores del texto de 1936.

El principio “la propiedad privada es una función social que implica obligaciones” finalmente fue conservado en la nueva Carta. Lo que ha suscitado controversias es la posibilidad de decretar expropiaciones por vía administrativa, como excepción al principio general de que éstas sólo podrán ser decretadas “por motivo de interés social definidos por el legislador y mediante sentencia judicial e indemnización previa”. La protección de la propiedad intelectual (art. 61) reproduce el espíritu de la norma consagrada en la Constitución anterior. En cambio, lo que sí refleja espíritu avanzado es lo previsto es el artículo 57, donde se autoriza a la ley para establecer estímulos y medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas.

El acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, fue parte de las propuestas del informe-ponencia sobre derechos agrarios, en la cual los autores consignaron las siguientes palabras: “Se busca, por lo tanto, una democratización de la propiedad, entendida como el derecho al acceso productivo, incorporando diversas formas de tenencia, y organización privada, familiar y asociativa de la economía solidaria, articulando este proceso como parte integral de la asistencia técnica, la educación y formación de los trabajadores del campo, la participación comunitaria, el respeto a las formas de resguardos y culturas indígenas, dentro del marco y criterios de productividad y eficiencia, en concurrencia con el desarrollo empresarial del sector agrario”.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Informe-ponencia para primer debate en plenaria. Derechos agrarios. Presen-

Otro artículo, que pertenece más a programas administrativos, es el concerniente al derecho a la vivienda digna (art. 51). Igualmente, el derecho a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre (art. 52).

Lo concerniente a la producción de alimentos, como tarea prioritaria, para estímulo de las autoridades, el crédito agropecuario y la ayuda a la transferencia de tecnología, complementan este catálogo de derechos, que son más previsiones para los gobernantes, que normas compulsivas.

El artículo 63 reconoce como bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables, aquellos parques naturales, tierras comunales de grupos étnicos, tierras de resguardo, que conforman el patrimonio ecológico de la Nación y cuya integridad debe ser tutelada por las autoridades.

Respecto del derecho a la educación, además de proclamarse como servicio público que tiene una función social, se subraya la importancia de orientarla hacia el respeto de los derechos humanos, a la paz y a la democracia, así como a la práctica del trabajo, la recreación, el mejoramiento cultural, científico y tecnológico, y la protección del ambiente. Será obligatoria, entre los 5 y los 15 años y comprenderá como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica. Respecto de la gratuidad en las instituciones del Estado, ésta se consagra, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quien pueda sufragarlos.

Al Estado corresponde regular y ejercer la suprema inspección de la educación con el objeto de velar por su calidad, el cumplimiento de sus fines y la formación moral, intelectual y física de los educandos. La norma que reconoce la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, se complementa con el derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos. El reconocimiento de la autonomía universitaria, en el sentido de que las instituciones superiores podrán fijar las directrices en sus propios estatutos, constituye vieja aspiración de directivos y estudiantes.

El acceso a la cultura, en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos, así como el estímulo a la enseñanza científica, artística y profesional, en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional, son parte de tal derecho, que el Estado debe reconocer en igualdad de condiciones a todas las que conviven en el país (arts. 69 - 70).

El texto del artículo 71 es buena síntesis de lo que los constituyentes concibieron para la protección de las ciencias y las artes. "La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades".

### Capítulo 3. De los derechos colectivos y del ambiente

La consagración del derecho a gozar de un ambiente sano constituye innovación importante en la Carta. El pertenece al grupo de los derechos de la tercera generación que, como lo anotamos atrás, adquieren características especiales, en el sentido de que el ejercicio de las principales libertades humanas quedaría restringido o anulado sin su reconocimiento.

Desde la declaración de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, reunida en Estocolmo, en junio de 1972, la validez de este derecho deja de ser privilegio de pequeños grupos, para convertirse en norma de vocación universal. El artículo 1º de la Declaración, proclama:

El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana, en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, y en una escala sin precedentes, cuanto le rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.

La Declaración de Nairobi, formulada en mayo de 1982, registra los progresos alcanzados a partir de Estocolmo.

Los años transcurridos desde entonces han presenciado progresos importantes en la ciencias ambientales; ha aumentado en medida considerable la educación, la difusión de informaciones y la capacitación; en casi todos los países se ha promulgado legislación ambiental y muchos de ellos han incorporado en sus constituciones disposiciones encaminadas a proteger el medio ambiente. Se ha creado el programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente y nuevas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a todos los niveles y se han concluido varios acuerdos internacionales importantes, relativos a la cooperación en la esfera del medio ambiente. Los principios de la Declaración de Estocolmo, siguen siendo tan válidos hoy, como lo eran en 1972, constituyendo un código fundamental de comportamiento ambiental para los años venideros.

Lo indudable es que no sólo se han dictado leyes, promulgado ordenanzas y decretos para tutelarlos, sino que el deterioro del mismo ambiente, ya por la escasez de oxígeno, la polución y el envenamiento de las aguas, cada vez torna mayor la presión popular para adoptar medidas de tutela inmediata. El nacimiento de partidos políticos y de movimientos cívicos para reclamar la prioridad de la ecología, es demostración clara de que el anhelo de alcanzar una vida digna sólo se conseguirá defendiendo a las personas de los riesgos que la depredación del ambiente trae como consecuencia.

A la Asamblea Nacional Constituyente se presentaron numerosos proyectos que, diferenciándose en la forma, patentizaron la necesidad de incorporar a nuestra Carta dicho mandamiento imperativo:

Artículo 78: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Debe reconocerse la preocupación del ex presidente Misael Pastrana Borrero para introducir en la nueva Carta la categoría ecológica, no sólo

como derecho de los ciudadanos, sino en la dimensión colectiva que compromete a toda la comunidad en la preservación.

Pertenece a la misma línea el artículo 80, que se refiere a la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su “desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”. En la misma norma se ordena a las autoridades prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental e imponer sanciones y exigir la reparación de los daños causados. Tal mandato impone, además, la protección internacional de los ecosistemas ubicados en las zonas de frontera.

La prohibición (art. 81) de fabricar, importar y poseer armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos, es disposición que no sólo se desprende del derecho a la paz, al cual ya nos hemos referido, sino que va directamente orientada a preservar el medio ecológico amenazado por el uso inadecuado o criminal de lo que lo afecta y destruye.

El control de la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad es materia que incumbe a la ley, tanto para establecer vigilancia, así como para exigir responsabilidades a quienes atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. Este artículo se debe a la inspiración de grupos organizados de consumidores, que desde hace algún tiempo vienen reclamando el derecho a participar en las organizaciones que se ocupen de la materia, así como de la información que debe suministrarse al público en la comercialización.

Se consagra en la Carta como un deber del Estado velar por la protección del espacio público particularmente defendiendo el espacio aéreo urbano, y la prevalencia del interés común sobre el privado.

#### **Capítulo 4. De la protección y aplicación de los derechos**

Al lado de la parte dogmática, la Asamblea Nacional Constituyente consideró que el simple catálogo de derechos era insuficiente si a éste no

se le agregaba un conjunto de medidas operativas que los garantizaran más allá del simple enunciado teórico. Se creyó que en este punto radicaba fundamentalmente la diferencia con los otros estatutos constitucionales que han regido al país. Más que la tabla de derechos, en las mesas de trabajo y en las intervenciones en comisiones y plenarias hubo coincidencia acerca de la necesidad de dotar a la nueva Carta de instrumentos expeditos para exigir la garantía de las normas consagradas. El primer mecanismo es la acción de tutela, para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección inmediata de los derechos fundamentales.

Se debe, en primer término, subrayar el hecho de que son las autoridades judiciales las encargadas de garantizar los derechos de las personas. En la historia reciente del país los propios jueces y magistrados han carecido de ágiles instrumentos para tutelar los derechos, atropellados en múltiples y frecuentes situaciones. De ahí que no es que el país carezca de recursos judiciales para exigir los derechos, sino que por los procedimientos engorrosos y la lentitud de los mismos se ha llegado a la inoperancia. Es cierto que la tutela de los derechos y libertades le corresponde a todo el Estado, como unidad infragmentable. En la práctica, aquello no ha ocurrido. El Congreso se limita a expedir leyes, y sólo hasta ahora, con la creación del Defensor del Pueblo, podrá participar directamente en los mecanismos de garantía. Las leyes, sin la acción dinámica de las autoridades administrativas y de los jueces, no dejan de ser letra muerta.

Algunos comentaristas han expresado que en la tutela se tuvo en cuenta, más el recurso de amparo, existente en otras legislaciones, como Méjico o España, donde su consagración constitucional sigue siendo motivo de controversia. Lo cierto es que la tutela nace en Colombia, con rasgos propios, como medida de emergencia para que los derechos y las libertades no se confinen al anaquel de los juzgados, sin obtener pronta respuesta. La lectura del texto, es clara:

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que la autoridad a quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela proceda contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

Bien lo observaron los delegatarios Jaime Arias López y Juan Carlos Esguerra Portocarrero en el informe-ponencia para primer debate en plenaria<sup>13</sup>:

Se pretende definir en la propia Constitución los elementos esenciales de la figura, para evitar que, como ha ocurrido en otras latitudes, en el momento de desarrollarla legislativamente se la desnaturalice, se limite en sus alcances hasta convertirla en algo inoperante, o se dé origen a sistemas e instrumentos judiciales paralelos, fuente de interminables conflictos de competencia...

Para evitar equívocos y erróneas referencias interpretativas a otras legislaciones, hemos preferido hablar de acción o derecho de tutela, para conformar una figura específica para el caso colombiano, que complemente y perfeccione nuestro modelo de control de constitucionalidad, legalidad y defensa de los derechos...

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

---

<sup>13</sup> Informe-ponencia para primer debate en plenaria. "Mecanismos de protección de los derechos fundamentales y del orden jurídico", *Gaceta Constitucional* No. 77. Lunes 20 de mayo de 1991, p. 7 y ss.

En la misma ponencia, se observa lo siguiente:

Con el criterio de simplificar el artículo, en la Comisión se suprimieron ciertos aspectos. Unos, como la referencia a los derechos colectivos, porque serán protegidos de manera especial mediante la consagración de las acciones populares. Otros, porque se considera que hacen parte de la naturaleza de la institución y no requieren por lo tanto enunciarse expresamente; tal el caso de la no procedencia de la acción frente a las situaciones consumadas o frente a las cuales se haya producido sentencia con fuerza de cosa juzgada. En estos últimos casos, es evidente que ya no cabe la protección inmediata de los derechos, bien sea porque lo procedente es intentar una acción ordinaria de reparación, o porque ya hay una decisión definitiva de autoridad competente sobre la materia objeto de la controversia.<sup>14</sup>

Los caracteres principales de la acción de tutela son los siguientes: recurso de naturaleza excepcional para proteger los derechos y libertades fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública;<sup>15</sup> no aplicable a los derechos colectivos, ni a aquéllos que, por el grado de desarrollo del país, son de aplicación progresiva; posibilidad de interponer el recurso ante cualquier autoridad judicial; plazo de 10 días para responder a la solicitud; remisión a la Corte Constitucional para su eventual revisión.; recurso que sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; posibilidad de que la acción de tutela proceda contra particulares, según lo disponga la ley.

---

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> La Comisión Especial Legislativa, al elaborar el texto del proyecto de decreto ley sobre acción de tutela dijo: "Artículo 2. Derechos protegidos por la tutela: La acción de tutela garantiza los derechos constitucionales fundamentales. Cuando una decisión de tutela se refiera a un derecho no señalado expresamente por la Constitución, como fundamental, pero cuya naturaleza permita su tutela para casos concretos, la Corte Constitucional le dará prelación en la revisión a esta decisión." *Gaceta Legislativa* No. 36. Santafé de Bogotá, miércoles 20 de noviembre de 1991, p. 2.

Complementario de lo anterior son las acciones populares para proteger los derechos e intereses colectivos (art. 88), relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica. Se extienden a las acciones originadas por daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las acciones particulares. La responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos, será determinada por las leyes. El artículo 89 dice: "Además de los consagrados en los artículos anteriores, la ley establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas."

Es innovador el mandato del artículo 90, que ordena que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. "En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste". La inveterada irresponsabilidad de los funcionarios públicos se corrige, además, con lo dispuesto en el artículo 92. "Cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas".

La consagración de la buena fe, como principio rector de las actuaciones de los particulares y de las autoridades, significa el reconocimiento de norma básica en la conducta entre gobernantes y ciudadanos. Como bien lo anota la ponencia: "la importancia de la norma es su carácter de fuente directa de derechos y obligaciones. Se trata de verdadero mandamiento jurídico del cual se derivan una serie de consecuencias prácticas."<sup>16</sup>

La prohibición para las autoridades públicas de establecer, exigir

---

<sup>16</sup> Arias López, Jaime y Esguerra Portocarrero, Juan Carlos. Informe-ponencia para primer debate en plenaria. "Mecanismos de protección de los derechos fundamentales y del orden jurídico", *Gaceta Constitucional* No. 77. Lunes 20 de mayo de 1991.

permisos, licencias o requisitos adicionales al ejercicio de actividades que hayan sido reglamentadas de manera general, es una forma de impedir los abusos frecuentes que cometen los agentes del Estado en el desempeño de sus funciones. Es otra garantía que persigue condenar la inmoralidad de los subalternos, y particularmente proteger a la ciudadanía de abusos tan frecuentes.

La consagración de la superioridad jerárquica de los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de emergencia, constituye conquista positiva de la nueva Carta. El que Colombia haya sido suscriptora tanto de los Pactos de Naciones Unidas de 1966, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica) 1970, así como de otros instrumentos a nivel mundial y regional, confirma que hay derechos que tienen vigencia permanente, sin que las alteraciones del orden público permitan abrogarlos.

Con idéntica filosofía se consagró el artículo 94: “La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.”

La tabla contenida en el artículo 85, que enumera los derechos de aplicación inmediata, es buena contribución para jueces y funcionarios en el momento de aplicar las garantías constitucionales. Tales derechos son: la vida, la integridad personal, con la condena explícita de las torturas, los tratos o penas inhumanos o degradantes, la igualdad ante la ley, el reconocimiento de la personalidad jurídica, la intimidad personal y al buen nombre, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad y condena de la esclavitud, la libertad de conciencia, libertad de cultos, libertad de expresión y difusión del pensamiento, derecho a la honra, derecho de petición, derecho a circular libremente por el territorio, derecho al trabajo, derecho a escoger profesión u oficio, libertad de enseñanza, libertad personal, derecho al debido proceso, y facultad de interponer el recurso de habeas corpus, derecho a no declarar contra sí mismo o contra personas comprendidas dentro del grado de consanguinidad y afinidad previstos en la Constitución, prohibición del destierro, prisión perpetua y confiscación, derecho de reunión pacífica,

derecho a la libre asociación, derechos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

## Capítulo 5. De los deberes y obligaciones

En la Carta constitucional que dejó de regir el 5 de julio no se hacía referencia a los deberes de la persona con relación a la comunidad. Se creía que bastaba la tabla de derechos, para que cada individuo supiera con exactitud cuáles eran las prerrogativas que podía exigir del Estado, ya impidiendo que las autoridades públicas penetraran la órbita, aparentemente infranqueable de su libertad o para demandar de aquéllas, garantías esenciales.

El haber relegado a segundo plano la importancia de los deberes frente a los derechos ha sido fenómeno contra el cual se han levantado voces autorizadas de la academia y de la cátedra. Tal tendencia llegó, inclusive a los redactores de la Declaración Universal, en donde la referencia a los deberes fue lacónica (art. 29):

1. Toda persona tiene deberes respecto de la comunidad, puesto que solo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley, con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.
3. Estos derechos y libertades no podrán en ningún caso ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

En contraste con el laconismo del texto universal, la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre, suscrita en Bogotá en 1948, pocos meses antes de la proclamada por Naciones Unidas, dijo lo siguiente:

Art. 29. Toda persona tiene el deber de convivir con las demás, de manera que todas y cada una puedan formar y desenvolver integralmente su personalidad.

Art. 30. Toda persona tiene el deber de asistir, alimentar, educar y amparar a sus hijos menores de edad, y los hijos tienen el deber de honrar siempre a sus padres y el de asistirlos, alimentarlos y ampararlos cuando éstos lo necesiten.

Art. 31. Toda persona tiene el deber de adquirir a lo menos la instrucción primaria.

Art. 32. Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello.

Art. 33. Toda persona tiene el deber de obedecer a la ley y demás mandamientos legítimos de las autoridades de su país o de aquél en que se encuentre.

Art. 34. Toda persona hábil tiene el deber de prestar los servicios civiles y militares que la patria requiera para su defensa y conservación, y, en caso de calamidad pública, los servicios de que sea capaz. Asimismo tiene el deber de desempeñar los cargos de elección popular que le correspondan en el Estado de que sea nacional.

Art. 35. Toda persona tiene el deber de cooperar con el Estado y con la comunidad en la asistencia y seguridad sociales de acuerdo con sus posibilidades y con las circunstancias.

Art. 36. Toda persona tiene el deber de pagar los impuestos establecidos por la ley para el sostenimiento de los servicios públicos.

Art. 37. Toda persona tiene el deber de trabajar, dentro de su capacidad y posibilidades, a fin de obtener los recursos para su subsistencia o en beneficio de la comunidad.

Art. 38. Toda persona tiene el deber de no intervenir en las actividades políticas que, de conformidad con la ley, sean privativas de los ciudadanos del Estado en que sea extranjero.

Catedráticos tan destacados como Karel Vasak, R. Jean-Dupuy, Jaques Robert y Gerald Antoine, pertenecientes a la Academia Internacional de Derechos Humanos, han subrayado que todo progreso con relación a las prerrogativas individuales quedaría incompleto sin el respeto de los deberes del hombre. Tal posición se fortalece al observar las culturas orientales, donde el respeto por los derechos del hombre es

la base del orden social. Para éstas, no puede haber derechos sin deberes, y la jerarquía de los últimos se antepone a cualquiera otra consideración.

Los fundamentos éticos que correlacionan los derechos con los deberes no sólo tienen presencia en las filosofías orientales, sino que cada vez adquieren mayor énfasis en la obra de los pensadores occidentales. Gandhi expresa este hermoso concepto:

“De mi ignorante pero sabia madre aprendí que los derechos que pueden merecerse y conservarse proceden del deber bien cumplido. De tal modo que sólo somos acreedores del derecho a la vida cuando cumplimos el deber de ciudadanos del mundo.”<sup>17</sup>

El artículo 95 de la Constitución, dice:

El ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;
2. 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;
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales;
4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
6. Propender al logro y mantenimiento de la paz;
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;
8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;
9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

<sup>17</sup> Gandhi, M.K. *Los derechos del hombre*. Comp. UNESCO, p. 23.

## CAPITULO V

### TITULO III DE LOS HABITANTES Y DEL TERRITORIO

#### Capítulo 1. De la nacionalidad

El tema de la nacionalidad ha adquirido, en los últimos tiempos, importancia que trasciende los viejos criterios del *jus soli* y del *jus sanguinis*. La interrelación de los fenómenos sociales hace cada vez más apremiante que el individuo pueda ejercer la plenitud de sus derechos sin restricciones territoriales que se justificaron en épocas anteriores.

En cuanto a Hispanoamérica se refiere, el libertador Bolívar propugnó la ciudadanía continental, para favorecer el criterio de que cada americano, en el lugar que pisara, fuese titular de derechos. Quizás uno de los pocos puntos en que su ideario no ha alcanzado realización plena sea en esta materia, donde con frecuencia reaparecen brotes de xenofobia, y no siempre se reconoce con generosidad el sentimiento fraternal entre quienes nacieron en la misma patria común.

Durante el Congreso anfictiónico de Panamá, en 1826, se consagró la ciudadanía continental como meta para la política de las nuevas naciones. Infortunadamente, el tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua que la consagraba se quedó escrito, y hasta ahora sólo voces esporádicas reclaman incorporarla a la ley positiva.

El ejemplo de lo ocurrido en otras latitudes, especialmente en Europa, donde los nacionalismos sufrieron exaltación paroxística, especialmente en la primera postguerra, muestra hasta qué punto las normas sobre nacionalidad han cambiado y requieren criterios flexibles, más acomodados a la dinámica de la época.

Es cierto que en la reforma constitucional de 1936 se introdujeron algunas modificaciones para favorecer la nacionalidad de los hispanoamericanos, pero en la nueva Carta se avanzó en forma más acertada. Pedro Juan Navarro se refiere de la siguiente manera a los cambios que introdujo el gobierno liberal de López Pumarejo:

1o. La Constitución del 86 exigía que para ser considerado ciudadano nacional por nacimiento, debía serse hijo de padre o madre que también fuesen nacidos en Colombia; la Reforma de 1936 extiende la categoría a los hijos de los nacionales colombianos en general.

2. La Constitución del 86 asimilaba a los nacionales colombianos por nacimiento, para los efectos que las leyes exijan esta calidad, a los hijos legítimos de padre y madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la República. La Reforma de 1936 declara, suprimiendo injustas aberraciones de ilegitimidad, que son nacionales colombianos por nacimiento los hijos de padre o madre colombianos que hubieran nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la República.

3. La Constitución del 86 establecía una segunda categoría de nacionales colombianos por origen y vecindad, que la Reforma de 1936 suprimió, dejando sólo la categoría por adopción, y refundiendo en ella a los extranjeros que soliciten y obtengan Carta de Naturalización; y a los hispanoamericanos y brasileños (que no estaban comprendidos antes) por nacimiento, que por autorización del Gobierno, pidan ser inscriptos como colombianos ante la municipalidad respectiva.<sup>1</sup>

El concepto moderno es el de aceptar la doble nacionalidad, como efecto de la interrelación entre las naciones y, particularmente, con aquéllas con que se tienen vínculos privilegiados basados en la vecindad o en la historia. En tal sentido, lo que no puede aceptarse es el ejercicio simultáneo de varias nacionalidades, pero sí la posibilidad de que pueda recuperarse con base en la residencia, y de acuerdo con las leyes, sin que las personas nacionalizadas en otro país pierdan los vínculos de origen.

La norma de la segunda parte del numeral c del artículo 96, dice: "La

---

<sup>1</sup> Navarro, Pedro Juan. *Constitución Política de la República de Colombia-1936*. Bogotá, 1937, p. 76 y ss.

calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción. Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley." Esta norma contrasta con la contenida en el artículo 9o. de la Constitución anterior, que expresaba de manera contundente que la nacionalidad se perdía por carta de naturalización en país extranjero, y fijando domicilio en el exterior.

Numerosos compatriotas que por razones de la actividad económica, de obstáculos políticos o de simple ejercicio profesional, debieron desplazarse a países vecinos, principalmente a los Estados Unidos y Europa, pueden volver a ejercer la ciudadanía colombiana cuando así lo soliciten, y ajustándose a los mandamientos legales.

Otra diferencia sustancial al comparar los dos textos constitucionales, es la que se refiere a los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, que se reputarán colombianos, con aplicación del principio de reciprocidad, según tratados públicos.

El ponente para primer debate en plenaria, constituyente Alvaro Leyva Durán, observa lo siguiente: "Hemos querido introducir en la nueva Constitución un tema propio de la realidad indígena que compartimos con otros países iberoamericanos. Se trata de los pueblos indígenas que habitan las fronteras colombianas, como las riberas del Darién en los límites con Panamá, los Wuayú limítrofes con Venezuela, los Yanumamis y Nukats que habitan en zonas limítrofes con Brasil y los Awacs que habitan en las fronteras colombo-ecuatorianas".<sup>2</sup>

Si el Congreso constituyente de 1936 abrió la posibilidad para que los brasileños pudiesen inscribirse como colombianos dentro del mismo status de los hispanoamericanos, en el artículo 96 de la nueva Carta se extiende tal privilegio a los caribeños por nacimiento, siempre que se

---

<sup>2</sup> Leyva Durán, Alvaro. Informe-ponencia para primer debate en plenaria. "Habitantes nacionales y extranjeros". *Gaceta Constitucional* No. 86. Jueves 20 de mayo de 1991, p. 3.

encuentren domiciliados en Colombia, con autorización del Gobierno, y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad pidan ser inscritos como colombianos en la municipalidad donde se establecieron. En esta forma, la comunidad hispanoamericana se ensancha en la práctica, incorporando a las gentes del Caribe.

Los tratados que reglamentan la doble nacionalidad son hoy la manera de darle a la residencia de las personas, facultades y prerrogativas que antes se desconocían. España, por ejemplo, tiene tratados de doble nacionalidad con la mayoría de los pueblos iberoamericanos. La Constitución del Perú pone énfasis en tal noción. Todo ello nos indica que la nacionalidad ha ido más lejos del ámbito de las normas internas, para penetrar en la esfera del derecho internacional.

El artículo 96 se refiere a los colombianos que hayan renunciado a la calidad de nacionales y que actúen contra los intereses del país, en guerra exterior contra Colombia, quienes serán penados y juzgados como traidores. Es la misma disposición contenida en el artículo 13 de la Carta anterior.

## Capítulo 2. De la ciudadanía

La innovación fundamental propuesta primero en el seno de la Comisión I, y luego en la plenaria, fue la de rebajar la edad de la ciudadanía de 18 años, primero a los 16 y luego a los 17. Se argumentó a favor que el analfabetismo alcanza volúmenes más altos en personas mayores, y que la juventud que había prohiado la séptima papeleta para la convocatoria de la Constituyente reclamaba acceso más rápido a la mayoría de edad y, por lo tanto, al ejercicio de los derechos ciudadanos. Tal propuesta fue derrotada por el escaso margen de dos votos, lo cual obligó a postergar el anhelo fervoroso de las nuevas generaciones.

Al decir el artículo 99 que la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho al sufragio, ser elegido y desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción, se pretendió restringir el cuerpo electoral, que hubiera podido recibir con las gentes jóvenes, apoyo amplio y vigoroso. El haber

dejado a la ley el rebajar la mayoría de edad de los 18 años, le permite al Congreso señalar rumbo distinto en tan delicada materia.

Así mismo, al decir el artículo 98 que la ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad, se está repitiendo norma contemplada en la anterior Constitución, en el artículo 14. Tal precepto también se refiere a la posibilidad de solicitar la rehabilitación, de acuerdo con la ley.

### **Capítulo 3. De los extranjeros**

La igualdad de derechos civiles entre nacionales y extranjeros es principio de tradición antigua, que ya aparecía en el artículo 11. Allí se reafirma que por razones de orden público, la ley podrá subordinar a condiciones especiales, el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. La reserva de carácter político a quienes ostentan la calidad de nacionales, ofrece como aspecto novedoso que la ley podrá conceder a los extranjeros el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital.

Al ampliar la Carta los mecanismos de participación ciudadana, particularmente institucionalizando consultas populares a nivel local, el que los extranjeros puedan participar en ellas dentro de las condiciones que exija la ley, significa valorar el concurso de quienes, sin ser nacionales, se preocupan por la vida de la comunidad.

### **Capítulo 4. Del territorio**

Había sido tradición, en numerosas constituciones, el señalar en detalle los tratados por los cuales se han definido los límites con los países vecinos. Ello se explicaba cuando las fronteras colombianas se reducían a los aspectos terrestres. Ahora, cuando es indispensable completar la enumeración con los marítimos, la lista sería demasiado larga, y perdería el sentido didáctico que se le quiso dar anteriormente. De ahí que la alusión a que “los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por

el presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación”, corresponda a la técnica jurídica, y a la realidad histórica, dentro del proceso de demarcar nuestras fronteras.

El que los límites previstos por la Constitución sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso y debidamente ratificados por el presidente de la República, reproduce la parte final del artículo 30, de la antigua Carta.

Al decir la Constitución: “Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen”, se está confirmando la titularidad de aquéllas respaldada en los tratados vigentes y en los títulos derivados del *Uti possidetis juris* de 1810.

En cuanto a los espacios marítimos, la Constitución reconoce como parte de Colombia el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, con el contenido y la nomenclatura que le otorgan los convenios vigentes, o con base en las leyes colombianas, a falta de normas internacionales. El subsuelo, el espacio aéreo y el segmento de la órbita geoestacionaria, así como el espectro electromagnético, son parte del territorio, para cuyo ejercicio de soberanía han de tenerse en cuenta las normas internacionales que regulan la materia.

## CAPITULO VI

### TITULO IV DE LA PARTICIPACION DEMOCRATICA Y DE LOS PARTIDOS POLITICOS

#### Capítulo 1. De las formas de participación democrática

Dentro de las metas que se señalaron para la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, la más importante, sin duda, fue la invocación a institucionalizar mecanismos que profundizaran la democracia y le dieran contenido diferente. No pocas veces se había observado que la concurrencia del pueblo sólo a elecciones debilitaba la confianza en el sistema, otorgándole aspecto ornamental, sin más elementos participativos.

En el año de 1967, como parte del proyecto de Acto Legislativo que presenté al Congreso proponiendo la institucionalización del referéndum, observé lo siguiente:

Según la opinión de Manuel García Pelayo, la democracia es la unidad entre el sujeto y el objeto del poder político. La pura democracia ahonda en esta unidad hasta transformarla en identidad. En la búsqueda de tal fin se ha creído adecuado complementar las instituciones representativas con el referéndum, a fin de intensificar aún más su fuerza popular. El reforzamiento de la idea democrática con consultas directas, debidamente institucionalizadas, y con garantías para evitar el abuso, es lo que algunos denominan 'democracia semidirecta'.

Ante la imposibilidad del ejercicio inmediato del poder por parte del pueblo, el avance del maquinismo contemporáneo y de los medios de comunicación permiten conciliar, dentro del mecanismo intermedio, los beneficios del sistema representativo y las consultas diferentes al acto del sufragio. Una manera de devolverle la fe a muchos sectores que miran

con desconfianza el perfeccionamiento de las instituciones clásicas, por pensar que aquéllas no se acomodan a la tarea innovadora del Estado moderno, hallan cauce apropiado en la fórmula que acondiciona el mecanismo parlamentario, con el referéndum. El que pueda consultarse al pueblo para que adopte por sí mismo decisiones, introduce nuevo margen de confianza en los que aspiran a la modificación sustancial de los fines del poder, en orden al cambio socio-económico.

Al presentar el proyecto de reforma constitucional reiteré los conceptos anteriores, por cuanto no puede hablarse de nueva representatividad sin aproximar a los electores con los elegidos, y agregué:

Toda creencia democrática en nuestro tiempo ha de dirigirse hacia una mística renovada en el poder constructivo de la libertad, dentro de una sociedad igualitaria. Para conseguirla, habrá que encarar el hecho contundente de que muchos de los principios operativos de la democracia en nuestros países han perdido vigencia, y que es necesario introducirle al sistema, aquellos ingredientes indispensables para que se produzca ordenadamente el gran proceso de cambio.

Es probable que de la aproximación de las masas a sus propios destinos, a través del referéndum, surja el derrotero que complementando el mecanismo representativo, señale los cauces de una democracia más auténtica.<sup>2</sup>

Los peligros de la Constitución pétrea, en el sentido de la dificultad casi insuperable de modificar las cláusulas envejecidas y de imprimirle contenido nuevo a las instituciones, no sólo se confirmaron con los últimos fracasos de enmienda por parte del Congreso, sino que requirieron del procedimiento novedoso de la séptima papeleta, para convocar la Constituyente. Es conocida la praxis refrendataria en multitud de países, y los beneficios que ella ha traído a países con instituciones antiguas. La Constitución de la quinta república francesa es ejemplo elocuente. Pero sin salirnos de la vida colombiana, el plebiscito de 1957 fue el camino que sirvió para recuperar el hilo de la legitimidad insti-

---

<sup>1</sup> Uribe Vargas, Diego. *El referéndum*. Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1967, p. 59 y ss.

<sup>2</sup> *Idem*.

tucional quebrantada y abrirle a Colombia caminos de estabilidad y progreso.

En el artículo concerniente a la soberanía, tal como lo anotamos,<sup>3</sup> la Constitución reconoció al pueblo como a su único titular, permitiendo (art. 3) tanto la representación como el ejercicio directo.

Artículo 103: son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Quizás ninguna otra modificación expresa de mejor manera el deseo de crear una democracia distinta, como la aproximación a la estructura semidirecta, donde el pueblo puede asumir directamente la toma de decisiones. A la ley corresponderá reglamentar cada uno de estos mecanismos, que se acomodan ampliamente a los propósitos del presidente Gaviria, manifestados reiteradamente, y que le permitirán al país ensayar formas nuevas de organización política y administrativa.

La norma del párrafo segundo del mismo artículo 103 dice:

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

En la nueva Constitución se abrieron estructuras participativas que se identifican en distintos artículos. Por ejemplo: cuando se exige de los sindicatos y asociaciones deportivas estructuras abiertas a la participación de los afiliados, se comprende que también en el sector privado debe evitarse la acumulación del poder en unas solas manos y la perpetuación de quienes las dirigen.

La autorización que le otorga el artículo 104 al presidente de la

---

<sup>3</sup> Capítulo III.

República para que, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, pueda consultar al pueblo decisiones de trascendencia, le abre caminos a que no sólo las reformas sean materia de referendos, sino que otros puntos de importancia para la vida nacional merezcan el pronunciamiento directo. Dicha consulta, al aprobarse, adquiere carácter obligatorio.

Era lógico que a riesgo de caer en excesivo reglamentarismo, la Constitución dejara en manos del legislador el desenvolvimiento de determinados mecanismos participativos que, al simplificarse demasiado, podrían tener riesgos o inspirar desconfianza. Por ello, en los artículos 105 y 106 se permitió a los gobernadores y alcaldes, según el caso, realizar consultas populares y decidir sobre asuntos cuya competencia esté reservada al respectivo departamento o municipio. Es decir, que la democracia penetra no sólo en el ámbito de la Nación, sino que acatando los requisitos de la ley, las gentes también podrán manifestarse directamente acerca de asuntos de interés público.

Otra modalidad transformadora es la de permitirle a los habitantes de las distintas entidades territoriales presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual estará obligada a tramitarlos. Así, y con los requisitos legales correspondientes, los ciudadanos podrán llevar sus inquietudes, tanto a las asambleas, como a los concejos.

El vocero de la comisión codificadora al respecto, Augusto Ramírez Ocampo, observó en la ponencia para segundo debate:

Una de las tareas que el pueblo el 9 de diciembre de 1990 expresamente nos encomendó, fue la de reformar la Constitución con el fin de ampliar los canales de participación ciudadana y, con ello, sentar las bases para una democracia más pluralista que facilitara el acceso a las distintas fuerzas que hasta el momento se habían mantenido al margen de esa posibilidad. En estos temas, la Asamblea ha sido altamente innovadora. Ha fijado en la nueva Constitución, en capítulos específicos, unas reglas más justas, claras y precisas. Interesa destacar cómo en la nueva Carta el pueblo dirige, controla, toma iniciativas y decide. La enumeración que se hace en el artículo correspondiente no deja ninguna posibilidad al azar: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto,

la iniciativa legislativa —aun para actos reformativos de la Constitución— y la revocatoria del mandato.<sup>4</sup>

### Capítulo 2. De los partidos y de los movimientos políticos

Materia nueva, de la cual ninguna de las constituciones anteriores se había ocupado en detalle, es la que concierne al desarrollo de los partidos y movimientos políticos, como una manera de dar eficacia a los derechos y libertades, facilitar la acción proselitista y el ejercicio de la oposición.

La Carta del 86 no hizo referencia alguna a los partidos opositores, ni se refirió a ellos para tutelar sus derechos. Criterio recortado de respeto a las libertades públicas fue el que inspiró la conducta de la Regeneración y, sobre todo, a los distintos mandatarios que materializaron su espíritu.

El artículo 107 dice: “Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.”

El pluralismo político es una de las mayores conquistas de la libertad, y del abandono del sentido dogmático en el ejercicio de los poderes del Estado. En otros tiempos se hacía referencia a la tolerancia como concesión graciosa respecto a los opositores al régimen. Hoy, el derecho a discrepar de los mandatarios, criticarlos y a no estar de acuerdo, es derecho que materializa el viejo principio que puso en boga la Revolución Francesa: la facultad de disentir.

Para alcanzar tales metas, el artículo 108 le ordena al Consejo Nacional Electoral reconocer personería jurídica a los partidos y movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática. Se exige como requisito para comprobar su existencia no menos de 50 mil firmas, o guarismo similar en las elecciones anteriores. “En ningún caso

---

<sup>4</sup> *Gaceta Constitucional* No. 112. Miércoles 3 de julio de 1991, p. 8.

podrá la ley imponer normas de organización interna a los partidos y movimientos políticos, ni exigir afiliación a ellos para participar en las elecciones.”

La inscripción de candidatos podrán efectuarla los partidos y movimientos, sin requisito alguno, lo cual se extiende a los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos. La financiación de las campañas electorales, será objeto de contribuciones por parte del Estado. La limitación de gastos y la rendición de cuentas sobre el volumen, origen y destino de los ingresos, constituyen garantía de responsabilidad.

La ley reglamentará lo concerniente a la utilización de los medios de comunicación social del Estado, y al acceso de los candidatos, debidamente inscritos, a aquéllos.

### Capítulo 3. Del estatuto de la oposición

El informe-ponencia para primer debate en plenaria, elaborado por el constituyente Horacio Serpa Uribe, resume el criterio de la corporación al respecto:

Desde comienzo de los años 80 se ha insistido en la necesidad de emprender acciones para corregir las desviaciones tantas veces reiteradas de las asociaciones partidistas, que además de convertirse a veces en los feudos privados de algunos de sus voceros, cerraban el paso a una democratización que hiciera de esas estructuras verdaderos instrumentos de la democracia participativa y conductos para la formación y expresión de la voluntad popular.

La ley 58 de 1985, tuvo como objeto principal institucionalizar a los partidos, pero en ésta y en posteriores ocasiones, la resistencia, especialmente en lo relativo a su democratización interna, impidió avanzar en tan elemental principio de participación....

El proceso de institucionalización de los partidos es tan complejo que presenta dificultades inocultables. Una definición rígida de lo que es un partido o movimiento político, podría llevar a interpretaciones caprichosas o unilaterales por parte de los organismos o funcionarios encargados de tramitar el reconocimiento de su personería jurídica y de aplicar las

garantías que deba brindarles el Estado para el cabal cumplimiento de su misión. Pero la no reglamentación de dicha institucionalización podría conducir, como de hecho ha ocurrido, al caos y a la falta de coherencia en el otorgamiento oficial de la existencia de los mismos.<sup>5</sup>

El artículo 112 resume el estatuto de la oposición de la siguiente manera:

Los partidos y movimientos que no participen en el Gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales; de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a las tergiversaciones graves o evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales. Los partidos y movimientos minoritarios tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos. Una ley estatutaria regulará íntegramente la materia.

A nadie se le escapa la dificultad de llegar a la excesiva reglamentación del régimen de los partidos. En este caso, con más cuidado que en ningún otro, debe velarse porque los derechos de todas las personas se garanticen cabalmente y que las libertades no se restrinjan en beneficio de nadie. En tal línea de conducta, la nueva norma constitucional muestra avances.

---

<sup>5</sup> Informe-ponencia para primer debate en plenaria. "Partidos, sistema electoral y Estatuto de la Oposición". *Gaceta Constitucional* No. 85. Miércoles 29 de mayo de 1991, p. 23.

## CAPITULO VII

### TITULO V DE LA ORGANIZACION DEL ESTADO

#### Capítulo 1. De la estructura del Estado

La reforma conservó celosamente la división tripartita de las ramas del poder público, continuando la tradición de Montesquieu que recomendaba, no sólo separar los órganos del Estado, sino la colaboración mutua. Tal es el tenor del artículo 113, dentro del cual se señalan otros entes autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

El punto de discrepancia, en torno al cual se suscitaron los debates, fue el relacionado con la implantación de la Cámara Unica, frente a las voces tradicionalistas que pretendían mantener el bicameralismo. En el proyecto de reforma integral que presenté a la Asamblea, consigné los siguientes conceptos:

Nuestro país, desde sus primeros textos constitucionales, ha mantenido la composición del Congreso Nacional con dos Cámaras, variando en unos casos la forma de elección del Senado y en otros distinguiendo algunas de las funciones que marcan la competencia exclusiva de cada una. No puede decirse que dicha tradición obedezca a razones de técnica jurídica, o a preceptos de conveniencia nacional. Ha habido rutina al mantener el sistema bicameral, particularmente, cuando las funciones de ambas son idénticas. . .

En numerosas oportunidades se han levantado voces para recabar la importancia de separar las funciones de las dos cámaras legislativas (proyecto del doctor López Michelsen de 1966), como para unificarlas, en cuerpo más ágil y expedito. El profesor Luis López de Mesa, durante

las deliberaciones de la Comisión de Estudios Constitucionales, observó lo siguiente: 'a menudo me he preguntado si no es un tanto ingenuo el mantener dos cámaras legislativas en país poco abundado de guiones intelectuales y en sistema político, además, que no ofrece distinción de origen o tareas que imponga dicho ordenamiento. Antes, es presumible que una sola satisfaga mejor la indeclinable conveniencia de elegir sus componentes con acrisolada selección y empeño funcional más útil'.

El maestro Darío Echandía, con ocasión de los debates parlamentarios ocurridos durante la administración Lleras Restrepo, en los cuales el gobierno reiteró su voluntad de detener el crecimiento excesivo de las cámaras, subrayó la importancia de establecer una sola asamblea legislativa, conformada por cien miembros, con lo cual, según él, se conseguirían mejores calidades para los elegidos y eficiencia en el trabajo.<sup>1</sup>

La iniciativa del Proyecto de Reforma No. 6 se complementaba con la de establecer el sistema de distritos unipersonales, eligiendo no más de 200 miembros, sin suplentes y mediante el voto secreto de los ciudadanos. Con base en la población, en la vecindad geográfica, y conservando el equilibrio regional, la ley determinaría el número de los distritos, así como las subdivisiones electorales, en aquellas ciudades donde el volumen de población lo exija.

El mecanismo propuesto contribuiría a reforzar la intermediación entre el elector y el elegido, con la ventaja de que ninguna región de la República quedaría sin representante en el órgano legislativo.

El delegatario Antonio Navarro Wolff, encabezando la bancada de su grupo, presentó iniciativa tendiente a modificar el sistema bicameral, como contribución a fortalecer la democracia. El delegatario Alvaro Echeverri Uruburu defendió la iniciativa con base en la historia de las cámaras únicas. Al respecto dijo:

Ella está ligada a las grandes convulsiones sociales ocurridas en la Francia del siglo XVIII a raíz de uno de los acontecimientos de mayor trascendencia en la historia de la humanidad: la primera Revolución

---

<sup>1</sup> Uribe Vargas, Diego. *Estructura constitucional para el cambio*. Editorial Temis, Bogotá, 1986, p. 61 y ss.

Francesa de 1789. Las enormes transformaciones políticas y sociales jalonadas por la gran eclosión revolucionaria francesa, se realizaron a través de cuerpos constituyentes y legislativos organizados bajo el sistema de Cámara Unica.

El Estado demoliberal de mediados del siglo XIX, aquejado ya de la conservatización que suele suceder a los ímpetus renovadores —y cuyo mejor exponente fue Burke en Inglaterra— pero de tan vasta influencia en el pensamiento político europeo, recogiendo la experiencia de los excesos de la Revolución Francesa, rediseñó el órgano legislativo apelando en su conformación al establecimiento de una doble instancia de legislación, mediante la cual una segunda cámara, revestida de los atributos de la serenidad y de una superior calidad reflexiva, sometía a revisión definitiva los actos de la cámara más joven e impetuosa.

El dinamismo y equilibrio a la vez del sistema político así concebido, nacía de la dialéctica de 'impulso freno', cada uno de los cuales quedaba a cargo de cuerpos distintos de la institución parlamentaria.<sup>2</sup>

El delegatario Fabio Villa contribuyó al debate con el aporte de sólidos argumentos.<sup>3</sup>

Contra la iniciativa de la cámara única, dirigida a fortalecer su competencia y devolverle al Congreso la agilidad disminuida en los últimos tiempos, se esgrimieron razones basadas en el conservadurismo, y en el temor de garantizarle al Parlamento audaz vocación democrática. Los argumentos tradicionales encallan en la realidad inobjetable de que en Colombia, las últimas reformas constitucionales han fracasado por el trabajo macilento y timorato de las Cámaras. Sin embargo, se confirmó el sistema bicameral sin argumento distinto al de morigerar el ímpetu parlamentario, y en el temor a los grandes cambios. Se dijo, además, que las modificaciones a la función legislativa, las inhabilidades y nuevos

---

<sup>2</sup> Echeverri Uruburu, Alvaro. "Monocameralismo". Informe-ponencia para primer debate en plenaria: Rama Legislativa del poder público, *Gaceta Constitucional* No. 79. Miércoles 22 de mayo de 1991, p. 2 y ss.

<sup>3</sup> Villa Rodríguez, Fabio. Fundamentación jurídico-política de la ponencia Alianza Democrática M-19, sobre el poder legislativo unicameral, *Gaceta Constitucional* No. 90. Miércoles 5 de junio de 1991, p. 2 y ss.

requisitos para elección de los miembros, garantizarían el funcionamiento de una institución distinta.

El artículo 114 de la nueva Carta, dice: "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." En esta forma se mantuvo idéntica la tridivisión de poderes, respetando el marco de nuestro constitucionalismo tradicional.

En lo que se refiere al presidente de la República, el artículo 115, a diferencia del anterior, le reconoce la jerarquía de jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. De resto, las normas son idénticas, y en ellas se reitera que en cada negocio particular el presidente y el ministro o el jefe del departamento administrativo, constituyen el Gobierno. En uno y en otro caso también se extiende la responsabilidad a estos últimos, según la enmienda del Acto Legislativo No. 1 de 1945.

En la Rama Judicial ocurrieron transformaciones. La Corte Constitucional, sobre cuyos antecedentes y competencia nos referiremos en el capítulo correspondiente, vino a reemplazar a la antigua Corte Suprema de Justicia en la guarda de la integridad de la Carta. El Consejo Superior de la Judicatura alcanza ahora jerarquía más alta; la Fiscalía General de la Nación es otra de las innovaciones básicas, que proviene de la reforma prohijada por el presidente Turbay Ayala, y que la Corte declaró inexecutable. De resto, permanecieron con idénticas funciones: el Consejo de Estado, los Tribunales y los jueces, sin desconocer los cambios procedimentales que implicaron las instituciones nuevas.

Es útil subrayar lo que consagra el artículo 116, que complementa la enumeración de los órganos encargados de la justicia, en cuanto reconoce que también hacen parte de ella la justicia penal militar y el Congreso, que ejercerá determinadas funciones judiciales. En la última parte del artículo se lee:

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no le será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos. Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de

la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos, en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

En lo que se refiere a los órganos de control, el Ministerio Público sufrió modificaciones, particularmente en lo que concierne a la tarea de supervigilar los derechos humanos, iniciativa que se incorporara en la reforma de 1979. La Contraloría General de la República, igualmente, sufrió cambios en cuanto a la elección del titular, pero lo más importante es lo consagrado en el artículo 119, donde se le confía no sólo la vigilancia de la gestión fiscal, sino el control de resultados de la administración.

Por primera vez en nuestra historia constitucional, lo concerniente a la organización electoral ocupa lugar dentro del articulado. El artículo 120 determina que el Consejo Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y demás organismos establecidos por la Ley, tienen la función de organizar las elecciones, su vigilancia y lo concerniente a la identidad de las personas (art. 120).

El capítulo se cierra, con la norma general que ordena que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y las leyes (art. 121).

## **Capítulo 2. De la función pública**

Dentro del criterio moralizador que inspiró a los delegatarios, el aspecto concerniente a evitar que los cargos del Estado sean objeto de manipulación electoral, ya como gabela de los partidos o instrumento para obtener ventajas personales, tuvo amplios resultados.

En tal sentido, lo primero que se consagra es que todo empleo público debe tener funciones detalladas en ley o reglamento, y se involucró, bajo el género de servidores públicos, tanto a los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Tal norma se hizo para evitar controversias laborales originadas en la pretensión de algunos funcionarios de estar sometidos a regímenes diferentes sin que la equidad laboral lo justifique.

El artículo 122 exige que los servidores públicos deben declarar bajo juramento el monto de sus bienes y rentas, al posesionarse del cargo, al retirarse o cuando se lo exijan.

El artículo 125, se inspira en tal filosofía transformadora:

Los empleados en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley. En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

En orden a tecnificar la administración y a separarla de interferencias ajenas al interés público, el principio de que todos los empleos del Estado son de carrera exige no sólo el ingreso por concurso, sino que se le ofrecen al servidor del Estado garantías de estabilidad, que no sólo le permiten mayor consagración a las funciones que le son asignadas, sino que le dan estímulo para ascender por méritos.

Preocupación constante de quienes trabajan para el Estado ha sido la amenaza de destitución, por razones distintas a la calificación de sus servicios. De esta manera, y con un régimen disciplinario rígido, no podrá prevalecer el sistema de las recomendaciones políticas, ni las personas sentirse perseguidas en los frecuentes cambios de ministros o gerentes. El sustraer de las prebendas electorales la administración pública es uno de los propósitos mejor intencionados de los últimos constituyentes.

Lo anterior se complementa con lo dispuesto en el artículo 126:

Los servidores públicos no podrán nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad,

segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación. Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos.

El artículo 127 dice:

Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.

A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley.

La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.

Durante la administración del doctor Lleras Restrepo se hicieron esfuerzos para organizar la carrera administrativa y favorecer el funcionamiento del servicio civil. Ahora, según lo disponen los artículos 128 y 130, en el primero se prohíbe el desempeño de más de un cargo público por la misma persona y a recibir más de una asignación de parte del tesoro público o de empresas e instituciones en las cuales tenga parte mayoritaria el Estado. En el segundo, se dispone la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, con excepción de las que tengan carácter especial.

En el artículo 131 se le confía a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, así como la creación, supresión y fusión de los círculos de notariado y registro.

## CAPITULO VIII

### TITULO VI DE LA RAMA LEGISLATIVA

#### Capítulo 1. De la composición y las funciones

El principio de que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común, reemplazó la norma anterior, que le daba la titularidad de la soberanía a la Nación. En este sentido, se le abrió teóricamente el camino a la revocatoria del mandato. Al decir el artículo 133, en su parte final: "El elegido es responsable ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura", el vínculo de quienes han recibido el mandato popular se torna imperativo, aunque la Carta sólo admite la revocatoria para alcaldes y gobernadores, ya que sería imposible practicarla cuando la elección ocurre por listas, donde la relación elector-elegido se diluye, en la práctica.

El período de senadores y representantes se conserva en cuatro años. En virtud del Acto Legislativo No. 03 de 1993, se restableció la institución de los suplentes con grave demérito para el prestigio y eficiencia del Congreso.

Contrariando el criterio inicial de los constituyentes que consideraban la nueva Carta debería ser instrumento de carácter abstracto, sin lo prolijo de disposiciones que necesariamente desvirtúan la jerarquía normativa, en lo que se refiere a la función legislativa, la Constitución se convirtió en reglamento de las cámaras, mostrando casuismo. Hubiera sido más apropiado que la propia Asamblea expidiera texto separado, al efecto. Sin embargo, el temor a que se reincidiera en vicios parlamen-

tarios, en puntos tan sensibles a la opinión pública como los auxilios a entidades privadas y en ciertas gabelas a favor de senadores y representantes, llevaron a la Constituyente a consagrar el artículo 135:

Son facultades de cada Cámara: 1. Elegir sus mesas directivas. 2. Elegir a su secretario general, para períodos de dos años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara. 3. Solicitar al Gobierno los informes que necesite, salvo lo dispuesto en el numeral 2 del Artículo siguiente. 4. Determinar la celebración de sesiones reservadas en forma prioritaria a las preguntas orales que formulen los congresistas a los ministros y a las respuestas de éstos. El reglamento regulará la materia. 5. Proveer los empleos creados por la ley para el cumplimiento de sus funciones. 6. Recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de sus atribuciones. 7. Organizar su Policía interior. 8. Citar y requerir a los ministros para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, ésta podrá proponer moción de censura. Los ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores, por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. 9. Proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada Cámara. Una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.

Del artículo transcrito, el único punto novedoso es la moción de censura a los ministros con referencia a funciones propias del cargo. Sobre el particular, los ponentes formularon las siguientes observaciones:

En su proyecto, el gobierno del presidente Gaviria propone el voto de censura, así como en 14 de los proyectos de reforma constitucional,

presentados por distintos delegatarios.

Tuvo la comisión en cuenta la evolución institucional que ha ocurrido en la América Latina. En los últimos años, los países que han reencontrado el camino de la democracia, evolucionan políticamente hacia un sistema menos presidencialista que históricamente señale el retorno a situaciones políticas menos tensas. Un estudio cuidadoso de las cartas fundamentales de los distintos países de la región mostró que la censura es una institución común en la casi totalidad de los mismos, con la excepción de la del Uruguay y la del Perú, que se aproximan más al régimen parlamentario.<sup>1</sup>

El delegatario Alfonso Palacios Rudas, quien fuera uno de los promotores de la iniciativa, se refirió a ella en numerosas intervenciones para destacar los aspectos teóricos de la ponencia. De ella, caben resaltar, los siguientes: “como el origen de esta Asamblea está vinculado con el cuestionamiento de los fundamentos del Estado y del juicio que se ha hecho a sus instituciones, parece oportuno recordar que la voluntad general fue la que solicitó se definieran y además, se buscara precisar las obligaciones y los límites a los cuales deben someterse los órganos del Estado, desprestigiados como nunca antes se había registrado en la historia del país. La experiencia de los últimos años es contundente en cuanto al desgaste y al enorme costo político de una y otra rama del poder público. El desequilibrio en materia de funciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, es impresionante.

“No guardan equivalencia, ni proporción, ni relación. El primero se ha robustecido en mengua y deterioro del segundo. El debilitamiento de los poderes del Congreso ha corrido paralelo con la transformación del papel del Estado”.<sup>2</sup>

Al institucionalizar la moción de censura, el Congreso recupera una herramienta indispensable, no sólo para ejercer el control político, sino

---

<sup>1</sup> Palacios Rudas, Alfonso y Nieto Luis Guillermo. Informe-ponencia para primer debate en plenaria. “Rama Legislativa del poder público. Función legislativa”. *Gaceta Constitucional*. Miércoles 22 de mayo de 1991, p.13 y ss.

<sup>2</sup> *Idem*.

para influir en la conducción de los destinos públicos. Es lamentable recordar cómo el Parlamento, durante la administración Barco, jugó papel desairado, porque mientras los debates demostraban la incapacidad de los ministros, el presidente, por el sólo prurito de no ceder ante las Cámaras, prefirió confirmarlos en los cargos, con grave demérito para su imagen.

La adecuada reglamentación de los votos de censura, para darle seriedad al trámite y evitar desbordamientos inútiles es, sin duda, la mejor garantía de que el fortalecimiento de la función parlamentaria se traducirá en beneficios para nuestra democracia.

El artículo 136 establece prohibiciones, que vale la pena comentar:

Se prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras: 1. Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades. 2. Exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado. 3. Dar votos de aplauso a los actos oficiales. 4. Decretar a favor de personas o entidades, donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente. 5. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas. 6. Autorizar viajes al exterior con dineros del erario, salvo en cumplimiento de misiones específicas, aprobadas al menos por las tres cuartas partes de los miembros de la respectiva Cámara.

La primera parte de las prohibiciones pertenece a normas anteriores y corresponden a principios indiscutibles de la organización política. (art. 78). Lo nuevo es la prohibición de "autorizar viajes al exterior con dineros del erario", salvo con los requisitos exigidos en el texto transcrito. De esta manera, el reclamo de la opinión pública de ponerle coto al turismo parlamentario, alcanzó consagración explícita, dejando sólo abierta la posibilidad para que voceros de las cámaras concurren a las reuniones, tales como: el Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Andino, la unión interparlamentaria e instituciones afines, donde la presencia de nuestros delegados corresponde a la tradición de fortalecer y trabajar por la amistad entre todos los pueblos y contribuir a la integración, en sus diversas formas. Aquí se prohíben de manera drástica los llamados auxilios parlamentarios.

El artículo 137 reproduce normas que formaban parte de la enmienda constitucional inspirada por el presidente Turbay Ayala (artículo 11 de la reforma de 1978), en el sentido de que cualquier comisión permanente podrá emplazar a toda persona natural o jurídica para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la comisión adelante. Es este otro instrumento para preservar la moral administrativa y castigar a los infractores.

El artículo, dice:

Cualquier comisión permanente podrá emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante. Si quienes hayan sido citados se excusaren de asistir y la comisión insistiere en llamarlos, la Corte Constitucional, después de oírlos, resolverá sobre el particular en un plazo de diez días, bajo estricta reserva. La renuencia de los citados a comparecer o a rendir las declaraciones requeridas, será sancionada por la comisión con la pena que señalen las normas vigentes para los casos de desacato a las autoridades. Si en el desarrollo de la investigación se requiere, para su perfeccionamiento, o para la persecución de posibles infractores penales, la intervención de otras autoridades, se las exhortará para lo pertinente.<sup>3</sup>

## Capítulo 2. De la reunión y el funcionamiento

Los artículos 138 y siguientes son normas reglamentarias que se refieren a las sesiones del Congreso, y en las cuales las modificaciones son escasas. Sobresale, en primer término, el disponer sesiones ordinarias, durante dos períodos al año, como una sola legislatura. Del 20 de julio al 16 de diciembre y del 16 de marzo al 20 de junio. El que la Constitución se ocupe de la reunión conjunta de las cámaras, figura que no existía en el texto anterior, para su instalación y clausura, para la

<sup>3</sup> Esta disposición también figura en el proyecto No. 6 de Reforma Integral de la Constitución, presentada por el delegatario Diego Uribe Vargas.

posesión del presidente de la República, para recibir a jefes de estado y de gobierno, para elegir contralor general de la República y vicepresidente, cuando sea menester reemplazar el electo por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura, contribuye a evitar que el sistema bicameral divorcie y desarticule la función de las cámaras, que necesariamente debe ser coordinada.

La reducción del quórum deliberatorio a la cuarta parte de los miembros y el mandamiento perentorio de que las decisiones, tanto del Congreso pleno como de las cámaras y sus comisiones, sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, con las salvedades del caso, complementan la materia.

El artículo 149 reproduce la antigua norma de que toda reunión de miembros del Congreso, que con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez y a sus responsables se les aplicarán las sanciones conforme a las leyes.

### Capítulo 3. De las leyes

Las funciones que el Congreso ejerce por medio de las leyes, son las siguientes:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que haya de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.
5. Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales.

6. Variar, en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales.

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señale la Constitución.

9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones.

10. Revestir, hasta por seis meses, al presidente de la República, de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

13. Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas.

14. Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el presidente de la República, con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa.

15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria.

16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar integración económica con otros Estados.

17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara y por graves motivos de conveniencia política, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.

18. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: a) Organizar el crédito público; b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República; c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; e) Fijar el régimen salarial y de prestaciones sociales de los servidores públicos; f) Regular la educación.

20. Crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras.

21. Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica.

22. Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva.
23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.
24. Regular el régimen de propiedad industrial, patentes y marcas y las otras formas de propiedad intelectual.
25. Unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República.

Cabe anotar que las funciones enumeradas en el artículo precedente, son substancialmente las mismas del articulado anterior. Sólo se modificó lo relativo a las facultades extraordinarias, en el sentido de que éstas no podrán sobrepasar el término de seis meses, que deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno y que su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Además, el que el Congreso conserve en todo tiempo y por iniciativa propia, capacidad para modificar los decretos leyes dictados en el ejercicio de estas facultades extraordinarias, le permite a las Cámaras enmendar los errores cometidos y recuperar la plena competencia legislativa. La prohibición de conceder facultades para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas y las contempladas en el numeral 20, así como para decretar impuestos, constituyen freno para los abusos que anteriormente se cometieron al amparo del entonces artículo 76 de la vieja codificación.<sup>4</sup>

Otras innovaciones son las contempladas en el ordinal 21, respecto de las leyes de intervención económica del 22, que se refieren al Banco de la República, del 23 las que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos y la del 24, que estipulan que las leyes deben regular el régimen de propiedad industrial, patentes y marcas y las otras formas de propiedad intelectual.

De gran trascendencia es la consagración del régimen jerárquico para

---

<sup>4</sup> Ver: Restrepo Piedrahita, Carlos. *Las facultades extraordinarias. Pequeña historia de una transfiguración*. Publicaciones Externado de Colombia, Bogotá, 1977.

las leyes, que es vieja figura jurídica y que el ex-presidente Alberto Lleras Camargo propuso al Congreso al defender la Reforma de 1945. Dijo, entonces:

Al Congreso le corresponde hacer las leyes. Pero, ¿son todas las leyes iguales, de la misma categoría? No. La Constitución distingue entre ellas. Para algunas, excepcionalmente establece requisitos especiales. Unas son para que las cumplan todos los ciudadanos pero hay unas que no afectan sino a un cuerpo determinado de personas. El Congreso, por ejemplo, da leyes para que las cumplan los legisladores y sólo ellos.

Fija normas para expedir ciertas leyes. Se traza a sí mismo derroteros, límites, pautas. Tienen estas leyes, notoriamente, una categoría superior. Pero no están defendidas ni garantizadas. Si el mismo Congreso que se ha trazado esos derroteros, esos límites, los atropella, no pasa nada. Hay otras leyes que son como una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que dan normas estables, que no debieran cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución. Hay, pues, evidentemente leyes orgánicas o normativas, y leyes comunes. Pero en la Constitución sólo hay leyes de una clase. El legislador puede ir deshaciendo su propio trabajo, sin ninguna valla.<sup>5</sup>

Los argumentos invocados por el ex-presidente Lleras Camargo, sirvieron, sin duda, de inspiración a los artículos que clasifican dentro de la propia Carta, otorgándole ámbito de validez diferente a cada uno de los nuevos institutos. El artículo 151 dice: “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”.

No se trata sólo de limitaciones a la iniciativa parlamentaria, sino del reordenamiento de funciones, que en otros tiempos, al anarquizarse,

---

<sup>5</sup> Cfr. Palacios Rudas, Alfonso y Nieto, Luis Guillermo. *Op. cit.* p. 13.

pusieron en peligro la propia eficiencia de la tarea legislativa. El reglamento del Congreso tiene importancia excepcional para garantizar los derechos de las minorías e impedir, que en forma sorpresiva, se consigan determinados resultados en detrimento del interés general. La expedición del presupuesto, una de las funciones básicas del Parlamento, ha sido quizás, más que ninguna otra, el fundamento de críticas y reclamos por parte de la opinión pública. El fenómeno, común en los países en desarrollo, de pretender equilibrar los ingresos y los gastos mediante recursos extraordinarios e hipotéticos de crédito, y la utilización de mecanismos como la emisión, para saldar el déficit, han servido para distorsionar el manejo ordenado de las finanzas públicas, favoreciendo en unos casos, la inflación por el desbordamiento de los medios de pago, y en otros, el incremento del rubro de vigencias expiradas, que terminan por ser reducto de promesas fallidas y necesidades insatisfechas.

La ley de apropiaciones y el plan general de desarrollo, son dos materias que complementan, junto con la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, la lista de las leyes que deben someterse en su trámite, al régimen de las orgánicas, a fin de que el Estado disfrute de una administración inspirada por la eficiencia y el realismo fiscal. La exigencia de una mayoría absoluta de los votos en una y en otra Cámara, para aprobarlas, fortalece la seriedad y rigor en el cumplimiento e impide que dentro del trámite parlamentario se consiga la aprobación de normas, sin el concurso mayoritario.

Otro tanto, y con motivaciones tan justificativas como las alegadas en el párrafo anterior, pueden traerse a cuento al analizar el artículo 152, que contempla las leyes estatutarias. Estas tienen por objeto regular: a. derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b. administración de justicia; c. organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d. instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e. estados de excepción.

Se ha repetido numerosas veces que el arco toral de la nueva Constitución es la Carta de derechos, deberes y garantías, que expresan el reconocimiento de los fueros esenciales de la persona, así como de las instituciones y recursos llamados a protegerlos. En alguna medida, las

leyes estatutarias concernientes a los derechos de las personas son la proyección de la Carta, lo cual exige que no haya contradicción entre ambos ordenamientos, sino que se complementen y conjuguen, en armonía y *sindéresis*.

Los estados de excepción, y particularmente el viejo régimen del estado de sitio, a cuyo amparo se violaron los derechos y libertades de los ciudadanos de manera tan ostensible, no pueden escapar del control que ofrecen las leyes estatutarias, que en este campo, requieren mayor cuidado.

Algo similar puede observarse en lo que respecta a la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, al estatuto de la oposición y funciones electorales. En lo que se refiere a las instituciones y mecanismos de participación ciudadana, que perfeccionan y profundizan la democracia, el celo del legislador debe ser aún mayor, para evitar que se debilite la genuina consulta al constituyente primario. La administración de justicia, las garantías y facilidades para su ejercicio, tampoco pueden quedar al azar de reglamentaciones transitorias, sino que deben fortalecerse en la estabilidad de los reglamentos estatutarios.

En lo que concierne al trámite, las leyes estatutarias para su aprobación, modificación o derogación, requieren la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, y que la votación se llevará a cabo dentro de una sola legislatura. La exigencia de la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto, refuerza la seguridad, dentro del ejercicio de la jerarquía normativa.

El artículo 154 reproduce, en buena parte, la norma anterior a la reforma y pertenece al género reglamentario. En cambio, el artículo 155 introduce modificación sustancial, en cuanto autoriza a los ciudadanos para presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, en forma directa, siempre que tal iniciativa esté respaldada por un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existente en la fecha respectiva, o el 30% de los concejales o diputados del país. "La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestaciones de urgencia. Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite:

Lo anterior se complementa con el artículo 170:

Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocatoria de un referendo para la derogatoria de una ley. La ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta, siempre y cuando participe en éste una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral. No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la ley de presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias.

Lo dispuesto es desarrollo práctico del propósito de profundizar la democracia, otorgándole a los ciudadanos el derecho de proposición legislativa, reforma constitucional y referendo, rodeado de garantías, para la seriedad mínima de las propuestas. Es lógico reconocer que cualquier resultado de tales consultas populares carece de obligatoriedad, cuando sólo una pequeña parte del cuerpo electoral se ha pronunciado.

#### Capítulo 4. Del Senado

La creación de un Senado, elegido por circunscripción nacional, obedece a una propuesta, ampliamente respaldada en intervenciones del propio jefe del Estado y del ministro de Gobierno. Se creyó que rompiendo el regionalismo cerrero, se conseguiría mayor representatividad en la corporación más alta de nuestro sistema político.

La norma finalmente aprobada es la siguiente: Artículo 171: "El Senado de la República estará integrado por 100 miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de 2 senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior, podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República." Tal como lo hemos recalado, el otorgarle garantías a los pueblos indígenas para acceder a las corporaciones públicas, es avance para la vigencia de los derechos fundamentales.

Son atribuciones del Senado: 1. Admitir o no las renunciaciones que hagan

de sus empleos el presidente de la República o el vicepresidente. 2. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado. 3. Conceder licencia al presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, no siendo caso de enfermedad, y decidir sobre las excusas del vicepresidente para ejercer la Presidencia de la República. 4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República. 5. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra Nación. 6. Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional. 7. Elegir al procurador general de la Nación.

En su mayoría, las funciones del Senado son las mismas contempladas en el articulado anterior. Se ha agregado la elección de los magistrados de la Corte Constitucional y del procurador general de la Nación. El conocimiento de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el presidente de la República, o quien haga sus veces, contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, de los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el fiscal general de la Nación, aunque hubiesen cesado en el ejercicio de sus cargos. "En este último caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos".

El artículo 175 dispone las reglas que deben seguirse para el juzgamiento de los altos funcionarios, ordenando que la sentencia definitiva sea pronunciada en sesión pública por los dos tercios, al menos, de los senadores presentes.

Los artículos 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168 y 169, son disposiciones que pertenecen, por naturaleza, al reglamento del Congreso, y sólo para rendirle homenaje al casuismo se les otorgó categoría constitucional.

## Capítulo 5. De la Cámara de Representantes

El artículo 176 se refiere a la integración de la Cámara de Representantes, así:

Se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especia-

les. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 250 mil habitantes o fracción mayor de 125 mil que tengan en exceso sobre los primeros 250 mil.

Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá, conformarán una circunscripción electoral. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta 5 representantes.

Mientras que (art.172), para ser elegido senador, se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de 30 años de edad en la fecha de la elección, para ser representante se necesita tener la ciudadanía y sólo 25 años.

Las funciones especiales de la Cámara son (art.178):

La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales: 1. Elegir al Defensor del Pueblo. 2. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República. 3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al fiscal general de la Nación. 4. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el fiscal general de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado. 5. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.

## Capítulo 6. De los congresistas

Aspecto en que los constituyentes fundaron el propósito de modificar sustancialmente el funcionamiento del Congreso, es el régimen de inhabilidades e incompatibilidades consagrado en los artículos 179 y 180, y que con celo de moralización y persiguiendo la mejor eficiencia, tiene en la Carta reglamentación cuidadosa.

En primer término, aparecen las inhabilidades que cobijan lo siguiente: no podrán ser congresistas quienes hayan sido condenados en cualquier época, por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección, quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio o en el de terceros, quienes hayan sido representantes legales que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.

A esta lista se agrega quienes hayan perdido la investidura de congresistas, quienes tengan vínculo por matrimonio o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política; quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha, quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento. Ello se complementa con la prohibición de que nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

La reglamentación rigurosa que el constituyente impuso a los parlamentarios se complementa con el régimen de incompatibilidades, que persigue que el congresista dedique la totalidad del tiempo a las funciones que le son propias, prohibiendo, explícitamente, el desempeñar otro cargo o empleo público o privado.

Así mismo, no pueden gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas y celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno; ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel, o de instituciones que administren tributos; celebrar contrato o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren,

manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste. La cátedra universitaria constituye excepción explícita.

En el párrafo 2 del artículo 180 se dispone que el funcionario que contraviniendo las inhabilidades, nombre a un congresista para un cargo o empleo o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, incurrirá en causal de mala conducta.

La pérdida de la investidura de los congresistas ocurrirá en los siguientes casos:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades o del régimen de conflicto de intereses.

2. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado (art. 183).

El resto del articulado del capítulo 6 se ocupa de la reglamentación concerniente a las incompatibilidades y a la pérdida de la investidura, la cual será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de 20 días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la Cámara correspondiente, o por cualquier ciudadano.

La inviolabilidad de los congresistas, respecto de sus opiniones, se reproduce del texto antiguo. El artículo 186 disipa cualquier equívoco cuando afirma: "De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito, deberán ser

aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación”.

## CAPITULO IX

### TITULO VII DE LA RAMA EJECUTIVA

#### Capítulo 1. Del presidente de la República

La orientación de los delegatarios de 1991 fue la de reducir el dilatado presidencialismo que inspiró a los constituyentes del 86 y que había sido característica de nuestras instituciones, a partir de la Independencia, con la única excepción de la Carta de Rionegro. Se debe tener en cuenta que el poder de nominación de la totalidad de los empleados públicos, tanto nacionales, departamentales como municipales, estuvo en manos del presidente, hasta la elección de los alcaldes populares ocurrida en 1986, y de los balbucientes esfuerzos para reglamentar la carrera administrativa, cuyos frutos han sido escasos.

El delegatario Alfredo Vázquez Carrizosa, en un importante libro <sup>1</sup>, habla de la presidencia imperial como una de las características del régimen jurídico colombiano, y particularmente de su ejercicio, tanto en épocas de normalidad, como de estado de sitio. En la opinión del país había calado el concepto de que el exceso de facultades presidenciales nos había ido llevando a gobiernos autoritarios, sin control suficiente, y con los riesgos de ejercicio netamente personal, como ocurriera en varios períodos de nuestra historia, convirtiendo la dictadura en institución que podía ejercerse dentro de los parámetros de la Carta.

Se habló de influencias múltiples en el aumento desmesurado de las prerrogativas presidenciales. La de los constituyentes de Filadelfia; el

---

<sup>1</sup> Vázquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*. Tercera edición aumentada, Ediciones Suramérica Ltda., noviembre de 1986.

modelo constitucional de la quinta república francesa, pero sobremanera, del debilitamiento de las funciones del Congreso, no sólo en el campo de la planeación y el presupuesto, sino del control político, que progresivamente se fue diluyendo.

Los delegatarios tuvieron plena conciencia de que la democracia participativa era incompatible con los fueros ilimitados del presidencialismo, y de ahí que se programaran medidas operativas para restablecer el equilibrio entre las ramas del poder y buscar que el Congreso adquiriera mayor calado, gracias a la adecuada distribución de las competencias del Estado.

El buen resultado de la elección popular de alcaldes, que le imprimió a los municipios nuevo impulso vinculando a las propias gentes en la definición de sus destinos, fue estímulo para que se consagrara la elección de gobernadores, a fin de que la autonomía regional limitara el centralismo. No se podía entender la revitalización de las comarcas, sin la elección popular de los mandatarios seccionales, lo que fue parte del programa liberal por muchas décadas.

Otro golpe certero a la concepción imperial de la presidencia fue la elección del vicepresidente y la exigencia de que ambos funcionarios deberían obtener la mitad más uno de los sufragios. Había cansancio por la manipulación política en el momento de elegir los designados, que finalmente se escogían entre los amigos personales del presidente, sin vinculación con los partidos ni compromiso con las regiones.

Mal recuerdo ha dejado en el país la escogencia de muchos de los designados, por su total ignorancia del manejo del sector público o las presiones que gravitaron en vísperas de la elección. La importancia de la vicepresidencia de la República no puede desconocerse, ni relegarse a plano secundario. El país tiene derecho a indicar a la persona con vocación de suceder al jefe del Estado y que no sólo debe identificarse con sus programas, sino merecer la confianza del partido a que pertenece. Si la consagración constitucional de la doble vuelta es garantía de que ya no podrá haber gobiernos minoritarios, intrínsecamente débiles, no es menos cierto que con el vicepresidente elegido por sufragio directo la democracia gana espacio político, que eventualmente puede contribuir a aumentar el prestigio del Gobierno y fortalecer la confianza ciudadana.

Antes de transcribir las funciones que le corresponden al presidente de la República, conviene hablar del artículo 188, que lo consagra como símbolo de la unidad nacional, y exige que al jurar el cumplimiento de la Constitución y las leyes, se obligue a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos. Esta norma nueva busca responsabilizar al presidente de la garantía de los fueros esenciales de la persona, como manera de reforzar sus responsabilidades. El artículo 189 le otorga al presidente de la República la condición de jefe de Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa, para evitar las distinciones que existen en algunos países, con relación al primer ministro.

Artículo 189: Corresponde al presidente de la República como jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa:

1. Nombrar y separar libremente a los ministros del Despacho y a los directores de departamentos administrativos.
2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.
3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República.
4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.
5. Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente.
6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.
7. Permitir, en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.
8. Instalar y clausurar las sesiones del Congreso en cada legislatura.
9. Sancionar las leyes.

10. Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento.

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

12. Presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos que el Gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura.

13. Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley.

En todo caso, el Gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes.

14. Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.

16. Modificar la estructura de los ministerios, departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

17. Distribuir los negocios según su naturaleza, entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

18. Conceder permiso a los empleados públicos nacionales que lo soliciten, para aceptar, con carácter temporal, cargos o mercedes de gobiernos extranjeros.

19. Conferir grados a los miembros de la fuerza pública y someter para

aprobación del Senado los que correspondan de acuerdo con el artículo 173.

20. Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes.

21. Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley.

22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.

23. Celebrar los contratos que le correspondan con sujeción a la Constitución y la ley.

24. Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.

25. Organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley.

26. Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores.

27. Conceder patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a la ley.

28. Expedir cartas de naturalización, conforme a la ley.

Debe observarse que con los cambios introducidos al Banco de la República, lo dispuesto en el numeral 14 del viejo artículo 120 queda modificado en la primera parte, conservando el presidente la facultad de ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del

público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.

El período presidencial de cuatro años se conservó idéntico, pero, en cambio, se prohibió la reelección presidencial, no solo para el período subsiguiente, sino de manera indefinida (art. 197).

El capítulo que estamos comentando conserva, en los artículos 191, 192, 193, 194, 195, 196, disposiciones similares a las de la Carta anterior, respecto de la posesión presidencial, licencias para separarse temporalmente del cargo, preeminencias del encargado del Poder Ejecutivo, así como las inhabilidades fundadas en los numerales 1,4 y 7 del artículo 179 o para quienes hayan desempeñado cargos públicos de alta jerarquía un año antes de la elección (art. 197).

En el artículo 198 se consagra la responsabilidad presidencial por los actos u omisiones que violen la constitución y las leyes. Fue este uno de los postulados históricos del liberalismo frente a los gobiernos de la regeneración, que trataron de limitar la responsabilidad del presidente, sustrayéndole los elementos punitivos para juzgar el incumplimiento de los deberes y obligaciones, anejos al cargo.

## Capítulo 2. Del Gobierno

El artículo 200 enumera los casos en los cuales el Gobierno tiene deberes y prerrogativas respecto del Congreso. Ellos son: concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos y ejerciendo el derecho de objetarlos o de sancionarlos de acuerdo a la Constitución, convocarlo a sesiones extraordinarias, presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos, rendir a las cámaras los informes que soliciten y que no exijan reserva, prestar eficaz apoyo a las cámaras cuando ellas lo soliciten, poniendo a disposición la fuerza pública, si fuere necesario.

En cuanto a derechos y deberes relacionados con la Rama Judicial, éstos se resumen de la siguiente manera: prestar a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer

efectivas sus providencias. Conceder indultos por delitos políticos, con arreglo a la ley, e informar al Congreso sobre el ejercicio de esta facultad. En ningún caso los indultos podrán comprender la responsabilidad que tengan los favorecidos respecto de los particulares.

### **Capítulo 3. Del vicepresidente**

El artículo 202 reitera el precepto de que el vicepresidente será elegido por votación popular, el mismo día y en la misma fórmula, con el presidente de la República. Los candidatos para la segunda votación, si la hubiere, deberán ser en cada fórmula quienes la integraron en la primera. El vicepresidente tendrá el mismo período del presidente y lo reemplazará en sus faltas temporales y absolutas. A falta de éste, cuando estuviese ejerciendo la Presidencia, ésta será asumida por un ministro en el orden que establezca la ley, y deberá pertenecer al mismo partido o movimiento.

Para ser elegido vicepresidente, se requieren las mismas condiciones que para ser presidente de la República. El vicepresidente no podrá ser elegido presidente ni vicepresidente en el período subsiguiente. En caso de falta absoluta, el Congreso elegirá su reemplazo por el resto del período.

### **Capítulo 4. De los ministros y directores de los departamentos administrativos**

El número, denominación y orden de precedencia de los ministerios y departamentos administrativos, serán determinados por la ley. El artículo 208 enumera las funciones, que bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde:

Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones

que aquéllas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros. Los ministros y directores de departamentos administrativos presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo, y sobre las reformas que consideren convenientes. Las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros. Las comisiones permanentes, además, la de los viceministros, los directores de departamentos administrativos, el Gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y de otros funcionarios de la Rama Ejecutiva del poder público.

## Capítulo 5. De la función administrativa

El artículo 209 señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

A lo anterior se agrega que la administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá de acuerdo a la ley.

Las normas anteriores se aplican igualmente a las entidades de orden nacional descentralizadas por servicios, que sólo pueden ser creadas por ley, la cual determinará la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes. La delegación de funciones, que el presidente de la República puede hacer, estará enmarcada dentro del ámbito de los mandamientos legales correspondientes.

## Capítulo 6. De los estados de excepción

Uno de los puntos que más motivaron a la opinión pública para convocar la Asamblea Nacional Constituyente, fue el de introducir al artículo 121 de la vieja Carta, y que consagraba el régimen excepcional de estado de sitio, cambios sustantivos que evitaran los desmanes autoritarios e impidieran el desconocimiento de los derechos y libertades.

Infortunadamente, el Estado de Sitio se convirtió en norma casi continua durante los últimos años de la vida colombiana. Bajo su vigencia se modificaron las leyes y los códigos, se expidieron disposiciones de carácter general, se reemplazó la normalidad constitucional por fórmulas transitorias, que terminaron convirtiéndose en permanentes. Hay quienes dicen que en muchos períodos de nuestra historia reciente, el único artículo de la Constitución que conservó vigencia fue el del estado de sitio. En la mayoría de proyectos de reforma constitucional, tanto de los presentados por miembros de la Constituyente, el Gobierno nacional, o por instituciones académicas, la necesidad de reformar las competencias del Ejecutivo en épocas de alteración del orden público, se convirtió en necesidad obsesiva.

El país no hubiera entendido la reforma de 1991 si no se hubiera cambiado el contenido y las facultades reservadas al presidente de la República en épocas de excepción. De ahí que las enmiendas propuestas giraran en torno a cinco postulados: 1. Limitación en el tiempo, 2. Aprobación del Senado de la República para la prórroga. 3. Control constitucional automático para los decretos dictados en los casos de guerra exterior, conmoción interna y emergencia económica. 4. Drásticas restricciones al recorte de los derechos y libertades, y 5. Obligatoriedad del derecho internacional humanitario, como la garantía a los derechos de la población civil.

De los debates, en los cuales el Gobierno tomó parte activa, y en que los partidos coincidieron en la conservación a ultranza de la estructura democrática, aun en tiempos de crisis, resultaron perfectamente definidas las facultades del Ejecutivo en guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, la última de las cuales se había institucionalizado a partir de 1968.

En lo que se refiere a la guerra exterior, el artículo 212 contempla que con la firma de todos los ministros, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad. Tal declaratoria sólo será pertinente cuando el Senado haya autorizado la declaración de guerra, salvo que a juicio del presidente sea necesario repeler la agresión. El Congreso, en tiempos de guerra, se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y

el Gobierno tendrá la obligación de informar, motivada y periódicamente, lo que haya dictado y la evolución de los acontecimientos.

Respecto de los decretos legislativos, éstos suspenden las leyes incompatibles con el estado de guerra, rigen por el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de hacerlo tan pronto como se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos, con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra Cámara.

La Constituyente, apartándose del criterio del Gobierno que buscaba diferenciar los estados de excepción según la gravedad del conflicto, prefirió, mediante el artículo 213, dotar al Ejecutivo de amplias facultades frente al caso de grave perturbación del orden público que amenace la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.

El estado de conmoción interior en todo el territorio de la República o parte de ella, podrá ser decretado por el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, por término no mayor de 90 días, prorrogables hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República. Las facultades que le concede al Gobierno tal declaratoria, son las estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción y dejarán de regir tan pronto como se restablezca el orden público.

El Gobierno puede prorrogar el estado de conmoción interior hasta por 90 días. Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del estado de conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El presidente le pasará inmediatamente informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración. En ningún caso, los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar. Esta última disposición, de indiscutible importancia para el cumplimiento de las

garantías procesales, hubiera podido ser colocada con mayor propiedad en el capítulo concerniente a la administración de justicia.

El artículo 214 reglamenta el ejercicio de las facultades que le corresponden al Gobierno:

1. Los decretos legislativos llevarán la firma del presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción.

2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.

3. No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.

4. Tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al estado de conmoción interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el estado de excepción.

5. El presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores.

6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

De la enumeración anterior, los numerales 1, 3, 4, 5 y 6 pertenecían al viejo régimen del artículo 121, que contemplaba las facultades extraordinarias del estado de sitio. En cambio, el numeral 2 tiene máxima

trascendencia porque en él se contempla que no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. La vigencia imperativa del derecho internacional humanitario es una contribución básica al principio de que la guerra no admite todos los excesos y que la población civil merece el respeto y garantía de los fueros esenciales. Se ha observado por algunos que la referencia al derecho internacional humanitario es la misma contemplada en la legislación anterior, bajo el nombre de derecho de gentes. Ello no es así. El derecho internacional humanitario es rama del derecho positivo, sobre la cual versan numerosos tratados celebrados bajo la égida de la Cruz Roja Internacional, y que la República ha ratificado. En cambio, el derecho de gentes es expresión teórica, que infortunadamente nunca se materializó en normas concretas, y cuyo desconocimiento permitió que durante el estado de sitio se violaran descarada y reiteradamente los derechos de los ciudadanos.

El mandato concerniente a la ley estatutaria, que regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción, y los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales vigentes, es la manera de impedir, que por simple interpretación política, durante éstos se destruya la Carta de derechos y garantías, consagrada en el Título II.

En cuanto se refiere a la emergencia económica, el artículo 215 reproduce con precisiones, la norma de la Constitución anterior, para separar el orden público, de las perturbaciones de carácter económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública. La más importante de las innovaciones radica en la posibilidad de que mediante decretos, dictados durante la emergencia económica, se puedan "establecer nuevos tributos en forma transitoria o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente."

No podrá excederse la declaratoria de la emergencia económica del término de 90 días, en el año calendario, y el Gobierno, al convocar el Congreso, 10 días después, si éste no se hallare reunido, deberá fijar el término de utilización de las facultades. El Congreso examinará hasta por un término de 30 días, prorrogables, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que motivaron el estado de

emergencia y las medidas adoptadas y se pronunciará expresamente sobre su conveniencia y oportunidad de las mismas.

Era ingenuo pensar que trastorno grave en la economía nacional pudiese conjurarse de manera distinta que procurando el Gobierno los dineros suficientes para solucionar las dificultades surgidas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, puede derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere el artículo 215, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, mientras que en las de iniciativa parlamentaria, su derogatoria permanece como atribución que puede ejercerse en todo tiempo. Tanto el presidente de la República, como los ministros, son responsables, cuando declaren el estado de emergencia sin haberse presentado las circunstancias previstas. Queda prohibido al Gobierno desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215. La Corte Constitucional decidirá sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos, expedidos bajo el régimen excepcional.

No cabe duda que de la lectura de los artículos concernientes a los estados de excepción, se confirma, no sólo el recorte de los poderes extraordinarios que ejercía bajo la norma anterior el presidente de la República, sino que adquieren plena validez las palabras de Ricardo Sánchez: “una definición simple y sin embargo cierta de la Constitución de 1991, es la de ser una constitución de y para los derechos humanos. Hija legítima de la crisis nacional más profunda y dramática de los últimos 30 años, la Carta Política tenía que enfrentar el asunto grande de la existencia y vigencia de los derechos humanos en Colombia. También el de su desarrollo y modernización, en sintonía con los avances conceptuales e institucionales que de manera acelerada se vienen dando en la comunidad internacional.”<sup>2</sup>

## Capítulo 7. De la fuerza pública

La declaración contenida en el artículo 216, de manera tajante,

---

<sup>1</sup> Sánchez, Ricardo. “Aproximación a los derechos humanos y su protección en

declara: "La fuerza pública está integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional." De esta manera, otros cuerpos seudomilitares, como los agentes de los resguardos de rentas, y el Departamento Administrativo de Seguridad, no están cobijados por tal denominación.

Lo que fue objeto de análisis en las comisiones de la Constituyente, es la afirmación del artículo 218, en el cual se califica a la Policía Nacional como cuerpo armado permanente, de naturaleza civil. Sus fines, son: el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. No tanto por lo dispuesto en el artículo, sino en razón de las difíciles circunstancias por las que atraviesa la tranquilidad pública, ahora es más apremiante desenvolver tales principios, para que la institución policiva responda con eficacia a la tarea que la Constitución y las leyes le asignan.

Por unanimidad, la Constituyente declaró que todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la independencia nacional y las instituciones. En cambio, la objeción de conciencia al servicio militar, no alcanzó la votación necesaria para formar parte del artículo 216. Se propuso sí, tal como ocurre en varios países, que se pudiese reemplazar el servicio militar obligatorio por uno de carácter social o ecológico, teniendo en cuenta que muchas personas rechazan el empleo de las armas, en razón de principios filosóficos o morales.

Sin embargo, si se lee cuidadosamente el artículo 18 de la Constitución nueva, allí se consagra que nadie será compelido ni obligado a actuar contra su conciencia. Con base en tal norma, a la ley le queda el camino expedito, cuando las circunstancias lo permitan, para institucionalizar la objeción de conciencia al servicio militar.

La afirmación, de que las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del

territorio nacional y el orden constitucional, está antecedido de que ellas están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

El artículo 219, al consagrar que la Fuerza Pública no es deliberante, confirma una vieja conquista en orden a despolitizar los cuerpos armados, a lo cual contribuye el que no puedan ejercer el sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades ni debates de partidos o movimientos políticos.

El fuero militar encuentra pleno reconocimiento en el artículo 221, que obliga a que de los delitos cometidos por los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo, sólo conocerán las cortes o tribunales militares, con arreglo al código penal militar.

La norma de que sólo el Gobierno puede fabricar armas, municiones de guerra y explosivos y que los civiles no podrán portarlas, sin permiso de la autoridad competente, es materia que la ley debe reglamentar, como garantía de la concordia ciudadana.

## Capítulo 8. De las relaciones internacionales

En el artículo 224, al lado del principio tradicional de que los tratados deben ser aprobados por el Congreso, después de haber sido negociados y firmados por los representantes de las partes, se consagra la posibilidad, común en varias constituciones, de la aplicación provisional de los convenios de naturaleza económica y comercial, acordados en el ámbito de organismos internacionales. Ello, no los exime de la aprobación del Congreso y en el evento de que no los apruebe, deberá suspenderse la vigencia.

Principios de naturaleza genérica, más de política que de derecho, son los contemplados en los artículos 226, y 227 que desenvuelven el proyecto de internacionalizar las relaciones en todas las esferas y de promover la integración económica, social y política, especialmente, con los países de América Latina y del Caribe. En este último aspecto se prevé que mediante la celebración de tratados, sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, se puedan crear organismos supranacionales, inclusive para conformar la comunidad latinoamericana de naciones.

Ambos propósitos se consagran en el Preámbulo. La posibilidad de convocar a elecciones directas para el Parlamento Andino y el Parlamento Latinoamericano, cierran el capítulo respectivo.

## CAPITULO X

### TITULO VIII DE LA RAMA JUDICIAL

#### Capítulo 1. De las disposiciones generales

La norma más importante del presente capítulo es la que se refiere a los jueces, que en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina, son criterios auxiliares de la actividad judicial. En no pocas oportunidades se discutió, durante las sesiones de la Constituyente, la posibilidad de que los jueces fallaran con base en la equidad, o en los principios generales del derecho, dejando margen para que la doctrina o la jurisprudencia inspirasen sus decisiones. El artículo 230 es tajante. Los jueces solo fallarán de acuerdo a la ley, sin desconocer los otros elementos como auxiliares de la justicia, pero jamás con mayor jerarquía que aquélla.

La administración de justicia es función pública, cuyas decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes, con las excepciones que establezca la ley. Los términos procesales se observarán con diligencia y el incumplimiento será sancionado.

La prevalencia del derecho sustancial es lógica consecuencia del artículo 230. La facultad de toda persona para acceder a la administración de justicia, admite que en algunos casos pueda hacerlo sin asistencia letrada.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán nombrados por la respectiva corporación, de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura. Sobre este particular, la

decisión de los delegatarios fue sabia, en el sentido de eliminar el carácter vitalicio de los magistrados, que de ahora en adelante sólo tendrán un período de ocho años y no serán reelegibles. Así mismo la cooptación, que finalmente resultó mecanismo para consolidar a pequeños grupos en la dirección de la justicia, fue restringida con el beneplácito de asociaciones académicas y profesionales.

Es conveniente rememorar la historia de nuestro más alto tribunal de justicia, y las modalidades de elección contempladas en distintas épocas.<sup>1</sup>

El artículo 142 de la Constitución de Cúcuta decía: ' Los ministros de la Alta Corte de Justicia, serán propuestos por el presidente de la República a la Cámara de Representantes en número triple. La Cámara reduce aquél al doble, y lo presenta al Senado para que éste nombre los que deben componerla. El mismo orden, se seguirá siempre que por muerte, destitución o renuncia sea necesario reemplazar la Alta Corte, o alguno de sus miembros. Pero si el Congreso no estuviere reunido, el Poder Ejecutivo proveerá interinamente las plazas vacantes hasta que se haga la elección en la forma dicha.'

En 1830 los magistrados de la Alta Corte los designaba el presidente, de terna propuesta por el Senado (art. 85, numeral 8) y al mismo le correspondía nombrar, con audiencia del Consejo de Estado y a propuesta de terna de las Cámaras de Distrito, los magistrados de las Cortes de apelación. Se cambia de nuevo el sistema de 1832. 'Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 133) serán propuestos directamente por el Consejo de Estado a la Cámara de Representantes en número de tres para el nombramiento de cada uno. La Cámara reduce este número a dos y los presenta al Senado para que éste nombre el que deba ser. El Consejo de Estado formará la terna o ternas de entre los individuos propuestos remitidas por las Cámaras de Provincia.' Los miembros de los Tribunales serán nombrados por el Ejecutivo, con previo acuerdo y consentimiento del Consejo de Estado, y a propuesta de terna de la Corte Suprema de Justicia, la cual elevará esas propuestas y por listas remitidas por las respectivas Cámaras de provincia de donde serán tomados los propuestos (art. 141).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cfr. Fernández Botero, Eduardo. *Las constituciones colombianas comparadas*. Tomo II. Ediciones Universidad de Antioquia, Medellín, 1954.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 378.

La Carta de 1843 dispuso (art. 127): “La ley determinará la duración de los ministros jueces de la Corte Suprema y Tribunales de Distrito en sus destinos, la que no será de menos de seis años; pero las variaciones que la ley haga sólo tendrán efecto respecto de los que fueren nombrados después de hechas, mas no respecto de los nombrados antes de hacerlas”

En la Constitución de 1853 los artículos 41 y 42 estipulaban: “Artículo 41. El Poder Judicial es delegado por el pueblo a la Suprema Corte de la Nación y a los demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley”.

“Artículo 42. La Suprema Corte de la Nación se compone de tres magistrados elegidos popularmente en propiedad y por el término de 4 años y nombrados en las faltas temporales por el Poder Ejecutivo”. Fue éste el único caso de elección directa por el pueblo.

En la Carta de la Confederación Granadina, el artículo 60 indicaba que los magistrados de la Corte Suprema eran designados por el Congreso, a propuesta en terna de la legislatura de los estados.

Durante la vigencia de los Estados Unidos de Colombia, se dispuso: “La elección de magistrados de la Corte Suprema Federal se hará de la siguiente manera: la legislatura de cada estado presentará al Congreso una lista de individuos en número igual al de las plazas que deban proveerse, y el Congreso declarará elegidos los cinco que reúnan más votos y satisfagan la condición puesta en el artículo 70. Todo empate se decidirá por la suerte.”

Este repaso histórico debe subrayar la preocupación de los distintos constituyentes por conseguir la mayor independencia de los magistrados de la Suprema Corte, mediante procedimientos combinados entre el Ejecutivo y el Congreso, en algunas ocasiones con el concurso del Consejo de Estado, como en el caso de la Constitución de 1832.

En cambio, el Consejo Nacional de Delegatarios de 1886 diseñó un mecanismo, sustancialmente distinto, para dejar en manos del presidente de la República la elección de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales. Esta centralización, que rompía la separación de los poderes,

le sustrajo a la Carta de la Regeneración, los elementos democráticos, tan celosamente guardados en las constituciones anteriores.

Decía el artículo 146: “El empleo de magistrado de la Corte Suprema será vitalicio, a menos que ocurra el caso de destitución por mala conducta. La ley definirá los casos de mala conducta y los trámites y formalidades que deben observarse para declararlos por sentencia judicial. El magistrado que acepte empleo del Gobierno dejará vacante su puesto.” Lo anterior se complementa con lo dispuesto en el artículo 119, ordinales 1 y 2: “corresponde al presidente de la República, en relación con el poder judicial: 1. Nombrar los magistrados de la Corte Suprema. 2. Nombrar los magistrados de los tribunales superiores de ternas que presente la Corte Suprema de Justicia.”

En la reforma constitucional de 1910, rectificando lo anterior, se dispuso que los magistrados de la Corte serían elegidos por las cámaras legislativas de ternas que les pasaba el presidente de la República. Tal sistema se prolongó en la reforma constitucional de 1945 que dijo: “Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por las Cámaras Legislativas de ternas que les pasará el presidente de la República. El Senado y la Cámara elegirán por mitad los magistrados de la Corte, pero si su número fuera impar, la Cámara elegirá uno más”.

El miedo a la politización de la justicia, como consecuencia de los ingredientes partidarios que las Cámaras le introducían a las respectivas elecciones, movieron el péndulo al otro extremo, para consagrar, por un lado la paridad de la Rama Jurisdiccional, reservando los nombramientos sólo para liberales y conservadores, y por el otro, declarar el carácter vitalicio de las magistraturas y la cooptación para suplir las vacancias.

Este ha sido un debate de raíces viejas en la tradición parlamentaria. Tulio Enrique Tascón decía: “La experiencia del lapso de 1886 a 1905 en que hubo en Colombia magistrados vitalicios, demostró que las razones de la politización eran inconsistentes. Seguros los magistrados de su empleo, carecen de estímulo para el estudio; la inamovilidad de por vida hace que el cargo sea desempeñado hasta edad avanzada, cuando ya el trabajo de los magistrados no puede dar rendimiento; y el error que se comete con un mal nombramiento se hace irreparable, en tanto que el

sistema de la reforma de 1945 permite reelegir a los buenos magistrados.”<sup>3</sup>

El procedimiento adoptado por el artículo 231 y que consiste en que el Consejo Superior de la Judicatura elaborará listas de candidatos, tanto para magistrados de la Corte Suprema de Justicia y consejeros de Estado, fue el mecanismo previsto en el Acto Legislativo No. 1 de 4 de diciembre de 1979, frustrado por la Corte Suprema de Justicia.<sup>4</sup> De esta forma quedaron eliminadas la paridad y el carácter vitalicio de los magistrados.

Los requisitos para ser magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, son:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser abogado.
3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
4. Haber desempeñado, durante diez años, cargo en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

Parágrafo. Para ser magistrado de estas corporaciones no será requisito pertenecer a la carrera judicial.

---

<sup>3</sup> Tascón, Tulio Enrique. *El derecho constitucional colombiano*. Tercera edición, Bogotá, 1944, p. 286.

<sup>4</sup> Artículo 45. El artículo 149 de la Constitución Nacional quedará así: “Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación por períodos individuales de 8 años, de listas elaboradas por el Consejo Superior de la Judicatura en la forma que establezca la ley. En ningún caso podrán ser reelegidos y deberán separarse del servicio cuando cumplan la edad de retiro forzoso”. El texto anterior formaba parte de la Reforma Constitucional inspirada por el presidente Julio César Turbay Ayala.

## Capítulo 2. De la jurisdicción ordinaria

Con la creación de la Corte Constitucional, cuyas funciones veremos enseguida, la Corte Suprema de Justicia, máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria, perdió las funciones concernientes al control de la constitucionalidad y a la guarda de la integridad de la Carta.

Artículo 235: Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1. Actuar como tribunal de casación.
2. Juzgar al presidente de la República o a quien haga sus veces y a altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.
3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso.
4. Juzgar, previa acusación del fiscal general de la Nación, a los ministros del Despacho, al procurador general, al defensor del pueblo, a los agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los directores de los departamentos administrativos, al contralor general de la República, a los embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a los gobernadores, a los magistrados de tribunales y a los generales y almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.
5. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el derecho internacional.
6. Darse su propio reglamento.
7. Las demás atribuciones que señale la ley.

Parágrafo. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.

## Capítulo 3. De la jurisdicción contencioso administrativa

El conservar el Consejo de Estado como una de las piezas importantes

de nuestra organización jurídica, fue una medida adecuada por parte de la Asamblea Nacional Constituyente.

El carácter de cuerpo supremo consultivo del Gobierno, en asuntos de administración, y las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, precisan los objetivos que persigue y la importancia de mantenerlo.

El artículo 237, dice:

Son atribuciones del Consejo de Estado:

1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.
2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.
3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen. En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la Nación, el Gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado.
4. Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley.
5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.
6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley.

Cabe llamar la atención sobre el pronunciamiento acerca de la pérdida de la investidura parlamentaria, lo cual constituye innovación.

La suspensión provisional de los actos administrativos se consagra en los términos de la ley (art. 238).

#### Capítulo 4. De la jurisdicción constitucional

Las propuestas para crear la Corte Constitucional muestran estirpe antigua en los debates parlamentarios y en las discusiones académicas, concernientes a la materia. Por un lado, la desconfianza que despertó en el país el que la Corte Suprema de Justicia, encargada de la guarda de la Constitución, pretendiese ejercer funciones distintas a las que la propia Carta le otorga. Tal el caso equívoco de la declaratoria de inexequibilidad de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso en 1977 y 1979, cuando invocó argumentos insubstanciales para impedir el cambio de las instituciones, y arrebatarle, en la práctica, al Congreso, la capacidad constituyente.

Y por otro lado, el ejemplo de naciones con estructuras modernas, que han puesto en práctica mecanismos de control constitucional que se acomodan mejor a las exigencias de los nuevos tiempos. Las constituciones pétreas, irreformables, no le han traído al país beneficio alguno. La conciencia jurídica de la Nación venía reclamando, desde tiempo atrás, el que pasara la función propia de la guarda de la integridad constitucional a un organismo especializado, que le permitiera a la Corte Suprema de Justicia cumplir el resto de las funciones, sin el agobio de las presiones políticas o de factores distintos a la misma naturaleza de sus funciones.

Sin demeritar el acontecimiento histórico ocurrido con la reforma de 1810, que creó el mecanismo para preservar la superioridad jerárquica de la Constitución respecto de las leyes y que consagró la acción pública para que todos los ciudadanos pudieran ejercerla, numerosas opiniones se han levantado en el país para esgrimir voces partidarias de separar la Corte de casación del control constitucional, que a juicio de muchos debería atribuírsele a un ente autónomo.

La sinopsis del proceso crítico a la Corte Suprema de Justicia como guardiana de la constitucionalidad es la siguiente: En 1957, la comisión paritaria de reajuste institucional sirvió de marco para que los doctores Darío Echandía, Eduardo Zuleta Angel y Fernando Isaza, formularan las siguientes observaciones, que recoge, en estudio sobre el particular, Carlos Restrepo Piedrahita:

Pero en tratándose de la guarda de la Constitución, hay otro problema vinculado también a la Organización del Tribunal Supremo. Consiste en que la Corte, como está formada actualmente, no parece el Tribunal más adecuado, por su composición y su funcionamiento interno, para desempeñar aquella función. La distribución del trabajo obliga a los magistrados a dedicar la casi totalidad de sus esfuerzos al despacho de los asuntos de su especialidad, de los pleitos civiles, criminales, laborales, etc., que competen a la Sala a que pertenecen. Por otra parte, la selección de los magistrados se hace pensando en la distribución de trabajo entre esas Salas y así se buscan civilistas para la Sala de Casación Civil y de Negocios Generales; criminalistas para la de Casación Criminal; especialistas en derecho del trabajo para los pleitos laborales, etc.

Es natural que un magistrado de la Sala de Casación Criminal o de la Sala del Trabajo tenga una preparación especial, unos hábitos mentales y hasta una disposición de espíritu que le permite dedicarse con más pericia y más eficacia a los asuntos propios de su Sala, que a los problemas de derecho público suscitados por las demandas sobre inexecutable de leyes y decretos. Por otra parte, siendo abrumador el trabajo de las respectivas Salas, estos magistrados, que no son especialistas en derecho público, no van a disponer del tiempo suficiente para estudiar a fondo los problemas constitucionales. De aquí que puede notarse en el conjunto del trabajo de la Corte Suprema cierta negligencia o displicencia por esos pleitos de inexecutable, a lo cual se agrega que, por rozarse muchas veces estos pleitos con los problemas más candentes de la controversia política, los magistrados que son celosos de su buen nombre de jueces imparciales, sienten cierto desvío por su estudio y decisión.

En resumen, las deficiencias del control de la constitucionalidad de los actos del Gobierno y del Congreso por la Corte Suprema de Justicia se refieren a tres órdenes de ideas: a la dependencia en que pueden encontrarse los magistrados respecto de los dos poderes cuyos actos pueden revisar y anular; a la influencia partidista en esa clase de fallos; y a la falta de especialización de los que son llamados a pronunciarlos.<sup>5</sup>

Carlos Restrepo Piedrahita, a quien corresponde el mérito de haber promovido la iniciativa de separar las funciones de la Corte Suprema de Justicia, de la defensa de la integridad de la Constitución, como ponente que fuera en la primera vuelta de la Reforma Constitucional tramitada durante la administración Lleras Restrepo, observó:

<sup>5</sup> "Anales de la Comisión Paritaria de Reajuste Institucional" No. 18, octubre 4 de 1957, p. 139.

La creación de la Corte Constitucional es uno de los mejores aportes de la Comisión (1a. del Senado, Cpr) al proyecto. Con esta nueva institución alcanzará el derecho público nacional el más alto grado de racionalización de nuestro estado de derecho judicial, cuya evolución moderna se inicia en la Ley 2a. de 1904 y en el Acto Legislativo No. 3 de 1910. Se alinearán así el Estado colombiano en primera fila con los otros Estados modernos que han perfeccionado y estilizado la función del control jurisdiccional de constitucionalidad de las leyes y actos del Gobierno.<sup>6</sup>

Infortunadamente, el tema no prosperó en la reforma constitucional de 1968. Cuando el doctor Turbay Ayala lo promovió nuevamente, 10 años después, el argumento de que debería conservarse en la Corte Suprema de Justicia el control de la constitucionalidad, llegó al punto de que la materia no hizo parte de aquella enmienda.

En la exposición de motivos, que acompañó al proyecto No. 6 de reforma integral de la Carta, en el cual se insiste en la conveniencia de separar las funciones, observó: "al lado de lo ocurrido antes de la Segunda Guerra Mundial en Alemania y en Austria, en donde se han deducido secuelas que de ninguna manera pueden generalizarse, el experimento de la Corte Constitucional Italiana que entró en vigor el 1º de enero de 1948, refleja caracteres de indudable progreso. Igualmente puede decirse de la República Federal Alemana a partir de 1949."<sup>7</sup>

Sobre el particular, Héctor Fix Zamudio señala:

"Las amplísimas facultades del Tribunal Constitucional Alemán suscitaron los temores de numerosos juristas germanos, que presentían una injerencia constante del citado Tribunal en las cuestiones políticas fundamentales, hasta el grado de provocar conflictos, con los otros organismos supremos de la Federación y de las provincias. Llegó

<sup>6</sup> Restrepo Piedrahita, Carlos. Ponencia para segundo debate (Senado). (*Anales del Congreso* No. 36/37), sobre el proyecto de acto legislativo No. 46/66. "Reformatorio de la Constitución Política". *Historia de la Reforma Constitucional de 1968*, p. 114 y ss.

<sup>7</sup> Uribe Vargas, Diego. "Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia" No.6, *Gaceta Constitucional* No. 6. Lunes 18 de febrero de 1991, p. 25.

inclusive a hablarse de un 'Estado Judicial'. Pero estas predicciones pesimistas no se realizaron, sino por el contrario, el referido Tribunal Constitucional Federal, ha adquirido un merecido prestigio debido al tacto y discreción con el cual ha venido actuando".<sup>8</sup>

Lo anterior se complementa por el propio Fix Zamudio, con las palabras del profesor italiano Mauro Cappelletti: "El genio del hombre ha descubierto el instrumento más perfeccionado de esta relativización, de esta 'positivización', de lo absoluto, a través de la justicia constitucional; pero al fin como instrumento humano, está sometido como todos los instrumentos creados por el hombre, a cambios, errores e imperfecciones. Por esta institución se confía a jueces imparciales la humanización de lo absoluto y la concretización de los supremos valores, que serían fría y estáticamente irrealizables, si se conservaran encerrados y cristalizados en las fórmulas normativas de la Constitución. Por ello podemos concluir en el sentido de que la justicia constitucional es la vida, la realidad y el porvenir de las Cartas Constitucionales de nuestra época".<sup>9</sup>

Las recomendaciones formuladas durante el II Coloquio Iberoamericano de Derecho Constitucional, llevado a efecto bajo los auspicios de la Universidad Externado de Colombia, durante el mes de noviembre de 1977 y con la presencia de destacados juristas de numerosos países, se consignaron en el documento final con las siguientes palabras:

1. Que la Justicia Constitucional configura uno de los supuestos fundamentales del Estado moderno a efectos de lograr un contrapeso efectivo entre un Poder Ejecutivo cada vez más hegemónico y un Poder Legislativo que se ha vuelto cada día más ambiguo en su estructura y funcionamiento.
2. Que la Jurisdicción Constitucional constituye un supuesto fundamental para la preservación de las libertades individuales y sociales.
3. Que lo antes expuesto no presupone la conversión de la Justicia Constitucional en un poder superior a los otros poderes del Estado, que

<sup>8</sup> Fix Zamudio, Héctor. *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional, 1940-1965*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1968, p. 79.

<sup>9</sup> Cfr. *Ibid.* p. 163.

diera al traste con el principio de la división de los poderes. Al contrario, por la naturaleza específica de su función y por los mecanismos de actuación de que dispone, la Justicia Constitucional aparte de ser la mejor garantía para la protección de los derechos humanos, será también el mejor instrumento de control y de tutela para el funcionamiento democrático del resto de los poderes públicos.

...

6. Que como culminación de esta evolución progresiva resulta conveniente la creación de cortes o tribunales constitucionales específicos, cuya competencia -en razón de la complejidad de la vida política en el Estado moderno- deberá ampliarse a aquellos otros aspectos que puedan determinar ataques y violaciones al orden constitucional.

...

9. La especificidad y complejidad de interpretación de las normas constitucionales requiere un órgano compuesto por juristas técnicamente capacitados y con especial disposición intelectual y científica para comprender y dar contenido al sistema de valores y principios que inspiran los sistemas institucionales democráticos. En este sentido, el caso de Colombia -donde se ha celebrado el Coloquio- ofrece la posibilidad más inmediata para la creación en la América Latina de una Jurisdicción Constitucional especializada y efectiva, es decir, por una Corte o Tribunal diferenciado de la Corte de Casación y del Consejo de Estado, dadas las circunstancias positivas que han configurado su ya larga evolución constitucional.<sup>10</sup>

En el proyecto presentado por el Gobierno a la Constituyente, se hizo una defensa vehemente de la Corte Constitucional, como iniciativa que mereciera brillantes intervenciones por parte del ministro de Gobierno, Humberto de la Calle Lombana, y del propio Jefe del Estado. Allí se dijo:

La misión de la Corte es la de guardar la integridad y defender la supremacía de la Constitución Política. Se recoge así la expresión del actual artículo 214, pero complementándola con el concepto de supremacía concordante con el principio fundamental consagrado en el Título 1 de la Reforma, según el cual la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico. Sin duda, la razón de ser del control de constitucionalidad es asegurar que la Constitución sea respetada y cum-

---

<sup>10</sup> "La jurisdicción Constitucional en Iberoamérica". II Coloquio Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia, 1984, p. 725 y 726.

plida, incluso por quienes representan al pueblo que los eligió, y están a la cabeza del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Nuestra larga, rica y, en ocasiones, polémica tradición de control constitucional ha permitido que Colombia asimile este principio trascendental de la democracia y del estado de derecho .<sup>11</sup>

El constituyente José María Velasco Guerrero defendió la competencia antigua de la Corte Suprema de Justicia, trayendo a cuento las palabras de Georges Vedel: “El sistema de control colombiano es un monumento a la sabiduría jurídica. Por lo cual, ciertamente, sería una lástima cambiar lo inmejorable, sólo por ser nuestro, por lo imperfecto y todavía rudimentario, sólo porque es foráneo.”<sup>12</sup>

El artículo 239 instituye la Corte Constitucional, con número impar de miembros, según lo determine la ley. En su integración se atenderá el criterio de designar magistrados pertenecientes a las distintas especialidades del derecho. Ello ofrece la ventaja de no ser sólo un grupo de especialistas, sino de magistrados con visión global del orden jurídico. La elección se llevará a efecto por el Senado de la República, para períodos individuales de 8 años, de sendas ternas que le presenten el presidente de la República, La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. El carácter irreelegible le sustrae el riesgo de desembocar en el estancamiento de la jurisprudencia, y de frustrar los cambios necesarios.

El artículo 241 señala el ámbito de competencia de la Corte Constitucional, a la cual se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. En estos estrictos y precisos términos cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

---

<sup>11</sup> Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia, Presidencia de la República, Bogotá, febrero de 1991, p. 215.

<sup>12</sup> Informe de Minoría. “Creación de una Corte Constitucional”. Constituyentes: José María Velasco Guerrero y Jaime Fajardo Landaeta. *Gaceta Constitucional* No. 81. Viernes 24 de mayo de 1991.

2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.
4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150, numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.
6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.
7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.
8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.
10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los 6 días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender e impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el presidente de la República solo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

## 11. Darse su propio reglamento.

Parágrafo. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanao el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.

Lo primero que se debe observar es que el articulado anterior sólo hablaba de la guarda de la integridad de la Constitución y ahora se le ha agregado la supremacía, como base de la pirámide jurídica. Es cierto que la Constitución, como norma de normas, lo había consagrado en el Título I. Sin embargo, el que la Corte Constitucional tenga como encargo específico conservar la gradación, y evitar que leyes y decretos queden por fuera de la jerarquía, no sólo es un refuerzo a la teoría pura del derecho de Hans Kelsen, sino la manera de confirmar la unidad inquebrantable del orden jurídico.

Se consagra la acción pública de exequibilidad para decidir sobre las demandas que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, pero sólo por vicios de procedimiento en su formación. El temor de que la Corte Constitucional, tal como lo hiciera la Corte Suprema de Justicia en el sistema anterior, arrebatara el poder constituyente al verdadero titular, redujo el pronunciamiento a los vicios de forma, impidiéndole pronunciarse sobre la materia misma de las reformas. Tal recurso puede invocarse respecto de la constitucionalidad de la convocatoria a referendos o a una asamblea constituyente, pero recalando que sólo es pertinente por vicios de procedimiento en su formación. El artículo aclara que aquello sólo es posible con anterioridad al pronunciamiento popular.

Al reconocer la soberanía del pueblo, no era posible admitir que el constituyente primario pueda tener limitación alguna. Tal intento equivaldría a desconocer el origen del poder y consagrar el gobierno de los jueces.

Idéntico criterio se extiende, según lo dispuesto en el numeral 3, a la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional.

En cambio, el numeral 4 reproduce el principio de la acción pública de inconstitucionalidad para las leyes, lo cual se extiende en este caso, tanto al contenido material, como a los vicios de procedimiento en su formación. El legislador debe tener el control y límites del ordenamiento constitucional, y de ahí que la Corte deba fallar con base, no sólo de las normas de procedimiento, sino, respecto del contenido material de las mismas.

La Constitución mantiene la acción pública de inconstitucionalidad contra los decretos con fuerza de ley, con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, tanto por el contenido material como por los vicios de procedimiento. Así mismo, deberá decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215, que se refieren al estado de guerra exterior, al de conmoción interior, así como a la emergencia económica. No es óbice recordar que, según el numeral 6 del artículo 214, el Gobierno está obligado a enviar a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de facultades extraordinarias. Si el Gobierno omitiere tal obligación, la Corte aprehenderá de oficio el conocimiento.

También la Corte deberá pronunciarse definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno, y sobre los proyectos de leyes estatutarias, tanto por el contenido material, como por vicios de procedimiento en la formación.

El numeral 9 reviste a la Corte Constitucional de facultades para revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales. De esta manera se evitarán las dificultades que puede acarrear el ejercicio de tal derecho, y las posibles transgresiones a la estructura del poder judicial, que inconsultamente hubieran podido decretarse.

En cuanto a la exequibilidad de los tratados públicos y de las leyes que los aprueben, la nueva Carta adoptó un procedimiento distinto. En varios proyectos, sometidos a la consideración de la Asamblea, se había propuesto consagrar explícitamente la superioridad de los tratados públicos sobre la Constitución, para confirmar la supremacía del orden jerárquico.

Tales proposiciones fueron hechas por el delegatario Augusto Ramírez Ocampo y por el delegatario Diego Uribe Vargas, quienes reclamaban que la base de la pirámide jurídica, según el propio Kelsen, podría ser el derecho internacional, al cual se sujetarían el resto de las gradas normativas. La fórmula transaccional del numeral 10 del artículo 241 es acertada respecto del control de las leyes aprobatorias de los tratados públicos, pero de ninguna manera acerca de los tratados mismos que, por ser instrumentos bilaterales o multilaterales, se sustraen a los órganos nacionales de control y pertenecen a la esfera del derecho internacional.

El que el Ejecutivo pueda efectuar el canje de notas, en el caso de que la Corte Constitucional los declare exequibles, tiene como consecuencia que el presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento mediante la correspondiente reserva en el caso de los artículos declarados contrarios a la Carta.

Cabe tener en cuenta que los tratados vigentes, según el régimen anterior, no pueden tener control alguno por parte de la Corte, ya que ello equivaldría a la ruptura unilateral, desconociendo los preceptos de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

Lo previsto en el artículo 241 debe entenderse en consonancia con el 227, en el cual se dice: "El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano." De esta forma, los tratados referentes a la integración y al nacimiento de organismos supranacionales, tienen el camino amplio para ser declarados exequibles.

Modificación importante es la contemplada en el Parágrafo, cuando se permite que los vicios de procedimiento sean subsanables en la formación del acto sujeto a su control. Para ello se ordena devolverlo a la autoridad que lo profirió, a fin de que se enmiende el defecto observado y se pueda proceder a decidir la exequibilidad.

El artículo 242 dice:

Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:

1. Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquéllos para los cuales no existe acción pública.
2. El procurador general de la Nación deberá intervenir en todos los procesos.
3. Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.
4. De ordinario, la Corte dispondrá del término de sesenta días para decidir, y el procurador general de la Nación, de treinta para rendir el concepto.
5. En los procesos a que se refiere el numeral 7 del artículo anterior, los términos ordinarios se reducirán a una tercera parte y su incumplimiento es causal de mala conducta, que será sancionada conforme a la ley.

Los fallos que dicte la Corte, en ejercicio del control jurisdiccional, hacen tránsito a cosa juzgada. Igualmente, ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución (art. 243).

Finalmente, el capítulo se cierra consagrando la inhabilidad de los magistrados de la Corte Constitucional para ocupar otros cargos públicos, inclusive dentro del año siguiente a su retiro.

## Capítulo 5. De las jurisdicciones especiales

Tal como se ha comentado anteriormente, uno de los motivos que inspiraron a los constituyentes fue otorgarle a los pueblos indígenas

perrogativas que sirviesen para *desenvolver*, no sólo la igualdad ante la ley, sino el *poder ejercer* funciones jurisdiccionales dentro del ámbito territorial, de conformidad con las propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y a las leyes de la República.

El carácter multiétnico y policultural de la República obliga a aceptar que existen agrupaciones indígenas, con tradiciones propias, a las cuales debe reconocerse capacidad para ejercer funciones jurisdiccionales, atendiendo a las costumbres y usos ancestrales.

El que la ley pueda crear jueces de paz, encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios, los cuales, inclusive, se pueden elegir por votación popular, está mostrando un viraje sustantivo en la conducta que el país mantuvo por siglos frente a los grupos indígenas. La ley es la llamada a establecer la coordinación de esta jurisdicción especial con el resto del sistema judicial del país.

Es esta la única excepción prevista en la Carta al artículo 230, que ordena a los jueces en todas sus providencias, estar sometidos sólo al imperio de la ley. Tal artículo dice en su segunda parte: "La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial." De todo ello se puede deducir que la equidad representa para los indígenas el valor más alto de justicia y constituye para ellos el basamento esencial de la fraternidad.

El artículo 248 prevé: "Únicamente las condenas proferidas en sentencias judiciales en forma definitiva tienen la calidad de antecedentes penales y contra-vencionales en todos los órdenes legales."

## Capítulo 6. De la Fiscalía General de la Nación

El delegatario Carlos Daniel Abello Roca, en el informe-ponencia para primer debate en plenaria, consagró los siguientes conceptos:

Diferentes proyectos de reforma constitucional presentados a consideración de la Asamblea se refieren a la necesidad de crear la Fiscalía General tendientes todos a rescatar la justicia en su rama

investigativa penal. Sin embargo, es importante destacar la diferencia esencial que marca la propuesta del Gobierno con respecto a las demás. El marco de referencia puede encontrarse en la exposición de motivos del proyecto oficial, en el discurso pronunciado por el señor Presidente de la República durante la sesión plenaria del pasado 17 de abril y en las intervenciones de los señores ministros de Gobierno y Justicia ante la comisión IV.

Premisa mayor: la investigación (una de las etapas del proceso penal) ha fracasado totalmente en Colombia.

Premisa menor: es así que sólo el Ejecutivo tiene capacidad para realizar investigaciones eficientes.

Conclusión: luego debe trasladarse al Ejecutivo esta función.

La premisa mayor (el fracaso del aparato instructor) debe aceptarse como un hecho lamentable, pero notorio y público. En efecto, según estadísticas de la última década, el noventa por ciento de las denuncias por hurto y por lesiones personales, terminaron en prescripción; y sólo el dos por ciento en sentencia definitiva. Durante el año 1987, el 80% de las providencias dictadas en la etapa instructiva, fueron de cesación de procedimiento y archivo. La estadística adquiere características alarmantes al conocer datos según los cuales apenas el 20% de los delitos reportados por el DANE fueron denunciados ante autoridades competentes. El resto constituye una "criminalidad oculta", producto de la falta de confianza en la organización judicial o por lo menos de los obstáculos y costos que entraña acceder a ella. Pero que de cualquier manera conforman el gran espectro de la inconformidad reinante.<sup>13</sup>

El mismo ponente continúa la argumentación, de la siguiente manera:

sobre la premisa menor debemos hacer los siguientes distingos, para negarla:

a- El órgano Ejecutivo no tiene la competencia jurídica para realizar investigaciones de carácter penal. En efecto, no se requiere estar casado

---

<sup>13</sup> Abello Roca, Carlos Daniel. "Fiscalía General de la Nación". Informe-ponencia para primer debate en plenaria. *Gaceta Constitucional* No. 81, p. 10.

con la teoría de Montesquieu sobre separación de los poderes públicos para aceptar que la instrucción y acusación de los delitos implica la realización de actividades típicamente jurisdiccionales. . .

c- No resulta recomendable importar sistemas acusatorios extranjeros ajenos a nuestra idiosincrasia y cultura. Otorgar al Ejecutivo la competencia investigativa, además de recargar y exponer al desprestigio las tareas de la administración, nos acarrearía los riesgos de politizar la justicia tornándola arbitraria y dependiente de los gobiernos de turno.<sup>14</sup>

Después de amplios debates, surtidos tanto en la comisión como en plenaria, se llegó a procedimiento transaccional, que sin admitir la propuesta del Gobierno en el sentido de dejar la instrucción en manos del Ejecutivo, la asumiera el fiscal general de la Nación, elegido para períodos de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el presidente de la República. La Fiscalía forma parte de la Rama Judicial, tiene autonomía administrativa y presupuestal, y está integrada, además del fiscal, por los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley. El artículo 250 dice:

Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. Para tal efecto la Fiscalía General de la Nación deberá:

1. Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento. Además, y si fuere del caso, tomar las necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito.
2. Calificar y declarar precluidas las investigaciones realizadas.
3. Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.
4. Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso.

<sup>14</sup> *Idem.*

5. Cumplir las demás funciones que establezca la ley. El fiscal general de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional. La Fiscalía General de la Nación está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado, y a respetar sus derechos fundamentales y las garantías procesales que le asisten.

Como funciones especiales del fiscal general de la Nación se señalan las siguientes:

1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos funcionarios que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.
2. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los empleados bajo su dependencia.
3. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto.
4. Otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de policía judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación.
5. Suministrar al Gobierno la información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público.

El presidente Turbay Ayala, al sancionar la reforma constitucional de 1979, había recalcado la importancia que revestía la creación de la Fiscalía General como uno de los órganos básicos de la reforma a la justicia: “Atento el constituyente, dijo el doctor Turbay, a la evolución de las técnicas de investigación y persecución del delito, ha incorporado el sistema acusatorio a nuestro derecho penal, colocando a su cabeza un fiscal general, dotado de amplios poderes y de absoluta independencia para el desarrollo de su delicada labor, quien deberá estar asistido de una policía judicial altamente calificada, para el mejor cumplimiento de sus trascendentales tareas”.<sup>15</sup>

La norma del artículo 252, que ordena que durante los estados de

<sup>15</sup> Presidencia de la República de Colombia. Reforma Constitucional. Acto Legislativo No. 1 de 1979, p. 42.

excepción el Gobierno no podrá suprimir, ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento, evita que a través de normas transitorias se pueda debilitar la vigencia de los derechos y garantías personales, y el riesgo de mecanismos de justicia paralelos que interfieren el desarrollo normal de los procesos penales. Es posible que esta última disposición no hubiese sido necesaria, si se tienen en cuenta las normas del Título II sobre el debido proceso. Sin embargo, el mal recuerdo que ha quedado en el país de violaciones sistemáticas a los derechos de las personas aconsejaron la reiteración.

### Capítulo 7. Del Consejo Superior de la Judicatura

Tal iniciativa también figuraba dentro de la reforma constitucional de 1979. El presidente Turbay Ayala la definía con las siguientes palabras:

Organo supremo de la moralidad judicial, el Consejo Superior de la Judicatura estará encargado de garantizar el anhelo nacional que reclama la más alta probidad en el desempeño de la magistratura y el más absoluto decoro en el ejercicio de la profesión de abogado. Además de esta función principalísima, y concomitante con ella, el Consejo tendrá la de administrar la carrera judicial, e instaurar el sistema de mérito y la idoneidad para el ingreso y acceso a ella".<sup>16</sup>

La mayor innovación que se le introdujo al proyecto fue la de dividir el Consejo en dos Salas, así: la Sala Administrativa, integrada por seis magistrados, elegidos para un período de 8 años, dos por la Corte Suprema de Justicia, 1 por la Corte Constitucional y 3 por el Consejo de Estado; la Sala Disciplinaria, integrada por 7 magistrados, elegidos para un período de 8 años por el Congreso Nacional, de ternas enviadas por el Gobierno. En el mismo artículo 254 se prevé la existencia de Consejos Seccionales de la Judicatura, integrados según la ley.

El artículo 256 dice:

Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos

---

<sup>16</sup> *Idem.*

Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones:

1. Administrar la carrera judicial.
2. Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales.
3. Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley.
4. Llevar el control del rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.
5. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá ser sometido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.
6. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.
7. Las demás que señale la ley.

En la norma del artículo 257 se hace referencia a la división del territorio para efectos civiles y judiciales, en la siguiente forma:

Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:

1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.
2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.
3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y fun-

ciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.

4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.
5. Las demás que señale la ley.

## CAPITULO XI

### TITULO IX DE LAS ELECCIONES Y DE LA ORGANIZACION ELECTORAL

El haber desarrollado en forma prolija los derechos políticos obligó a la Constituyente a desenvolver en forma mas adecuada lo referente a las elecciones y autoridades electorales. Particularmente, en el último aspecto, lo que antes pertenecía a la ley, fue conveniente incorporarlo a la propia Carta para darle mayor seguridad a las disposiciones.

Algunos delegatarios pretendieron otorgarle a las autoridades electorales el carácter de rama autónoma del poder público. En tal sentido, Augusto Ramírez Ocampo, propuso aumentarlas a cinco para incluir, junto a las tradicionales, la de control y la electoral.<sup>1</sup>

La solución que se le dio a quienes solicitaban la total separación de funciones fue la de aceptar que tanto las autoridades electorales, como la Contraloría General de la República, merecían régimen independiente, pero sin llegar a reconocerles la condición de estamento separado con relación a las otras ramas del poder público.

El carácter casuístico aflora una vez más en la Constitución, cuando se enumeran en detalle aspectos electorales que pertenecen más a los reglamentos, que a las mismas leyes. El artículo 258 dice:

El voto es un derecho y un deber ciudadano. En todas las elecciones los ciudadanos votarán secretamente en cubículos individuales instalados en

---

<sup>1</sup> Ramírez Ocampo, Augusto. *Fundamentos de la propuesta constitutiva sobre la estructura del estado*. Gaceta constitucional No. 85. Miércoles 29 de mayo de 1991, p. 20.

cada mesa de votación, con tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La organización electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.

A nadie puede sorprender el celo que pusieron los partidos para consagrar mecanismos que garantizaran la pureza del sufragio. Fue bandera tanto de liberales como de conservadores, que desde ambas orillas reclamaron por autoridades electorales en que participaran voceros de los distintos sectores, a fin de evitar el fraude que, infortunadamente, en otras épocas afloró en el país.

Al consagrar en la propia Constitución la competencia del Consejo Nacional Electoral y su composición, se pretendió reforzar la imparcialidad de quienes tienen el encargo de organizar las elecciones y los escrutinios.

El artículo 264 dice:

El Consejo Nacional Electoral se compondrá del número de miembros que determine la ley, que no debe ser menor de siete, elegidos para un período de cuatro años, de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y deberá reflejar la composición política del Congreso. Sus miembros deberán reunir las calidades que exige la Constitución para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no serán reelegibles.

Lo anterior permite comprender, con mayor claridad, la trascendencia de las funciones del Consejo Nacional Electoral, el cual tendrá de acuerdo con la ley las siguientes atribuciones especiales: (Art. 265)

1. Ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral.
2. Elegir y remover al Registrador Nacional del Estado Civil.
3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en

tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.

4. Servir de cuerpo consultivo del gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.

5. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

6. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.

7. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.

8. Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos.

9. Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado.

10. Colaborar para la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la escogencia de sus candidatos.

11. Darse su propio reglamento.

12. Las demás que le confiera la ley.

De importancia para el ejercicio de los derechos democráticos es lo concerniente al mandato imperativo para gobernadores y alcaldes, quienes, al inscribirse deberán presentar los programas que someten a la consideración ciudadana. Este voto programático deberá ser reglamentado por la ley, y le abre el campo a la revocatoria del mandato, que constituye otra de las modalidades de profundización democrática que la Carta contempla.

La eliminación de los suplentes en todas las corporaciones públicas

y el que las vacantes se llenen por los candidatos no elegidos en la misma lista, es contribución para responsabilizar a los elegidos de las funciones que asumen e impedir que, mediante el ejercicio de suplencias, se desvirtúe el mandato entre el elector y el elegido. La representación proporcional de los partidos (Art. 263, la separación de elecciones del presidente y vicepresidente, las del congreso de las autoridades departamentales y municipales, así como la lista de las corporaciones de elección directa, completan el cuadro de las disposiciones reglamentarias.

## CAPITULO XII

### TITULO X DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL

#### Capítulo 1. De la Contraloría General de la República

El control fiscal significa para los colombianos una de las piezas maestras del sistema político, ya que con él se le puso coto a multitud de abusos que condujeron al enriquecimiento ilícito, al desorden y venalidad en los servicios del Estado.

Si no existe división de criterios respecto al control del gasto público y de las funciones que en la materia corresponden al contralor general, en cambio, durante las últimas décadas, se ha venido cuestionando de manera sistemática la acción de los contralores, tanto en la esfera nacional como en las departamentales y municipales. No sólo como causantes de desorden administrativo, sino en algunos casos llegando a terrenos del código penal, las contralorías, en los distintos niveles, vienen siendo señaladas por la opinión como responsables del crecimiento burocrático desmedido, el despilfarro, la ineficacia y la manipulación política. Ello explica, aunque no siempre justifique, el detalle de la nueva Carta en reglamentar las funciones, y corregir los vicios que con mayor frecuencia se les achacan.

El artículo 267 ordena:

El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos

especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial. La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.

El contralor, a diferencia del mecanismo anterior que ordenaba su elección a través de la Cámara de Representantes, en el nuevo régimen corresponde al Congreso pleno efectuar dicha selección en el primer mes de sesiones, para un período igual al del Presidente de la República.

Mediante terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, se efectuará la elección, y no podrá ser reelegido para el período inmediato, ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Sólo un año después de cesado en sus funciones, quien haya ejercido en propiedad la Contraloría podrá desempeñar otro cargo público de carácter nacional o aspirar a cargos de elección popular. Se exceptúa lo referente a la docencia.

Los requisitos para ser contralor general de la República son los siguientes:

Ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía, tener más de 35 años de edad, tener título universitario o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años, y acreditar las calidades adicionales que la ley exija.

A fin de evitar la concentración de funciones, y muy especialmente desvincular a los electores del candidato, el mismo artículo 267 prohíbe ser elegido a quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público del orden nacional, en el año inmediatamente anterior a la elección. Igualmente, no podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes. En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del contralor personas que se hallen dentro

del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil o legal respecto de los candidatos.

Lo consagrado en el texto reproducido, se complementa y desenvuelve con el artículo 268 que dice:

El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas, los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.
5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.

9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.
11. Presentar informes al congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.
12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.
13. Las demás que señale la ley.

Es difícil encontrar en otra constitución, catálogo tan pormenorizado de reglamentos fiscales y de precauciones para el ejercicio del control. Ello comprueba la desconfianza de la Asamblea Nacional Constituyente por la estructura burocrática de las contralorías y el ejercicio politizado de sus funciones. Muchas veces se dijo que no se podía convertir la Constitución Nacional en códigos subalternos o en conjunto de normas con jerarquía diferente a la que exige la Carta fundamental. Sin embargo, se prefirió correr el riesgo de tales críticas antes que consentir en la desviación de funciones de que ha sido objeto el control fiscal, en las últimas épocas.

Reviste importancia, en cambio, lo dicho en el artículo 270, que dispone que la ley organizará las formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública. Así mismo, lo relativo al control de resultados, como aportes a la modernización de los organismos de supervigilancia administrativa.

En cuanto al control fiscal de los departamentos y distritos, corresponde a éstos y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

Los departamentos elegirán su respectivo contralor y, en forma similar, tienen los Concejos facultades para escoger dicho funcionario.

La Constitución recaba el carácter de entidades técnicas, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal. La elección de los contralores se efectuará de ternas integradas con dos candidatos presentados por el Tribunal Superior de Distrito Judicial y uno por el correspondiente Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

No podrá haber reelección de contralores, a todo nivel, para el período inmediato. La Constitución dispone que dichos funcionarios ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las mismas funciones atribuidas al contralor general en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.

Como requisitos para ser contralores departamentales, distritales o municipales, se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de 25 años, acreditar título universitario y las demás calidades que prescriba la ley.

Una vez más, la Carta se esmera en establecer inhabilidades para quienes aspiren a tales cargos. El que haya desempeñado en el último año las funciones de diputado o concejal que deban hacer la elección o las personas que hayan ocupado cargos públicos, sean departamentales, distritales o municipales, salvo la docencia, están impedidas.

Sólo un año después de haber cesado en funciones, quienes hayan ocupado la Contraloría podrán desempeñar empleo oficial en el respectivo departamento, distrito o municipio o ser inscritos para cargos de elección popular.

En último término, el artículo 273 prevé que a solicitud de cualquiera de los proponentes, cuando se trate de adjudicación de una licitación, ésta tendrá lugar en audiencia pública, lo cual comprende tanto al contralor general de la República como a las demás autoridades de control fiscal competentes.

La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia. Lo propio, según la ley, se aplicará con referencia al nivel departamental, distrital y municipal.

## Capítulo 2. Del ministerio público

A la Procuraduría General de la Nación se le agregaron nuevas funciones, algunas de las cuales formaron parte de la enmienda frustrada de 1979. Quizás la más importante, dentro de la esfera de las nuevas competencias, sea la protección de los derechos humanos y mecanismos para asegurar su efectividad.

El artículo 277 dice:

El procurador general de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá 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. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.
7. 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.
8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.
9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.
10. Las demás que determine la ley.

Para el cumplimiento de tales funciones, la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias.

A fin de evitar equívocos o favorecer interpretaciones acomodaticias, el constituyente fue cuidadoso en determinar las facultades que corresponden al procurador general de la Nación. Al efecto, el artículo 278 dice:

El procurador general de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.
2. Emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial.
3. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.
4. Exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes.
5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad.
6. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia.

La mayor innovación es la de crear con rango constitucional el cargo de defensor del pueblo, con la específica misión de salvaguardar los derechos de las personas y de otorgarle a los individuos acciones directas al efecto. Sobre la materia, presenté al H. Senado de la República proyecto de Acto Legislativo, durante las sesiones de 1976.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Uribe Vargas, Diego. *El defensor de los derechos humanos. Un proyecto de*

Tal iniciativa se inspira en la institución del Ombudsman, que aparece por primera vez en Suecia durante la Revolución de 1809, perfilándose luego con caracteres propios en los países escandinavos y más tarde en numerosas naciones del mundo. Su naturaleza exige ser un funcionario elegido por el Parlamento para vigilar la administración y, de manera específica, propender la garantía de los derechos humanos.

Por no tener traducción al castellano, la Constitución Española de 1978 lo denomina defensor del pueblo. En Francia asume el nombre de mediador y en Inglaterra se denomina comisario parlamentario. En otras naciones, su función se restringe a la vigilancia a ciertas áreas de la administración. Por ejemplo, en Alemania, ejerce sólo la vigilancia de las fuerzas militares. En el proyecto a que hice referencia se le denominó: Defensor de los Derechos Humanos.

Los constituyentes decidieron incorporar a la Carta el Defensor del Pueblo, sin conservar el lineamiento ortodoxo de la institución escandinava y más bien acomodándolo a las realidades del país. Por ello, se consagró su elección por la Cámara de Representantes, de terna elaborada por el presidente de la República para período de 4 años. Pero se prefirió, en lugar de dejarlo como ente autónomo, colocarlo bajo la suprema dirección del procurador general de la Nación y parte del Ministerio Público.

El artículo 282 señala las funciones que le corresponden:

El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la

---

*Ombudsman para Colombia*. Tralleres Gráficos Italgaf S.A. Bogotá, 1977., p. 23 y ss.

Igualmente, tal iniciativa está contemplada en el proyecto de reforma integral de la Constitución Política de Colombia No. 6. *Gaceta Constitucional* No. 6. Lunes 18 de febrero de 1991, del cual fuí autor.

La constituyente María Teresa Garcés Lloreda observa: "existe en Colombia una necesidad sentida como es aquella relacionada con la defensa de los derechos humanos, la cual se ha planteado en varios proyectos como el del Gobierno, el de la Alianza Democrática M-19, el de Misael Pastrana y en el de otros distinguidos delegatarios, función que sin duda debe ser desempeñada por un funcionario especializado únicamente a ello. "El Defensor del Pueblo". *Gaceta Constitucional* No. 89. Martes 4 de junio de 1991. p. 9.

divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

1. Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.
2. Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza.
3. Invocar el derecho de Habeas Corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados.
4. Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley.
5. Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.
6. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.
7. Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.
8. Las demás que determine la ley.

El que la defensoría del pueblo provenga de elección efectuada por la Cámara de Representantes, ofrece la ventaja de que el propio Congreso se vincula a los mecanismos de tutela de los derechos humanos, facultad desconocida en la Carta anterior, excepto en lo concerniente a la elaboración y aprobación de proyectos de ley referentes a las garantías ciudadanas.

Se ha observado, no sin razón, que el Defensor del Pueblo deberá recibir denuncias directas de los ciudadanos referentes a la violación de los derechos, lo cual falta en el articulado. Con base en lo contemplado en el artículo 283 es a la ley a la que le corresponderá lo relativo a la organización y funcionamiento. De manera que muchas de las disposiciones básicas aguardan el desarrollo legal para suplir los defectos anotados.

## CAPITULO XIII

### TITULO XI DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL

#### Capítulo 1. De las disposiciones generales

Al discutir la organización territorial de la República, el ponente delegatario Gustavo Zafra Roldán sintetizó los principales puntos de controversia, en la siguiente forma:

Los defensores de la tesis mayoritaria, estiman que la nueva Carta, a diferencia de la de 1886, debe tener la flexibilidad necesaria para el reconocimiento de realidades futuras como las provincias y las regiones. Mediante su organización, sería posible una mayor descentralización del desarrollo territorial y contribuiría a superar la crisis institucional de los departamentos, los cuales estarían obligados a renovarse o a desaparecer.

Los partidarios de la tesis minoritaria, por el contrario, consideraron que para el desarrollo del país no sería conveniente ni política ni administrativamente, la atomización del territorio, mediante la multiplicación de instancias de diferente cobertura. La multiplicidad dificultaría la coordinación intergubernamental entre la Nación y los entes territoriales y podría generar ineficiencias en el uso y asignación de los escasos recursos públicos.<sup>1</sup>

Cabe tener en cuenta que los delegatarios de la Costa Atlántica, particularmente Eduardo Verano de la Rosa, Juan B. Fernández, Carlos Rodado Noriega y Eduardo Espinosa Facio-Lince, argumentaron elo-

---

<sup>1</sup> Zafra Roldán, Gustavo. Informe-ponencia para primer debate en plenaria. "Del ordenamiento territorial". *Gaceta Constitucional* No. 8. Jueves 23 de mayo de 1991, p. 2 y ss.

cuentemente a favor de las regiones, ya que ellas tienen una existencia geo-política indisputable, mientras que muchos de los departamentos recientemente creados han sido el resultado de cálculos electorales y ambiciones personalistas.

Al respecto, Eduardo Espinosa Facio-Lince, observó:

A lo largo de nuestra historia, prácticamente se ha impedido la creación de mecanismos y canales de expresión que permitan la incorporación a las instituciones políticas de amplios sectores sociales y de regiones geográficas que, durante la evolución del país, han vivido por fuera del ámbito de regulación del Estado. Las demandas, las necesidades insatisfechas, el descontento social, que ellas generan, no encuentran la manera adecuada para expresarse.<sup>2</sup>

En el proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución, distinguido con el No. 61, Guillermo Perry, Horacio Serpa y Eduardo Verano, al referirse al régimen fiscal de las entidades territoriales, observaron lo siguiente:

El proceso de descentralización de las funciones del Estado, de federalización o desarrollo de la autonomía regional, como lo denominan los diversos proyectos y propuestas presentados a consideración de la Asamblea, requiere, para su buen éxito, decisiones críticas sobre la distribución de los territorios entre la Nación y las entidades territoriales, el grado de autonomía fiscal de éstas y los sistemas de compensación o transferencia de impuestos de propiedad de la Nación, que permitan a las entidades territoriales contar con suficientes recursos para atender debidamente los servicios a su cargo.

El presente proyecto pretende dar una respuesta satisfactoria a esta necesidad, que consulte criterios técnicos de la administración de los tributos, la conveniencia de desarrollar un amplio nivel de autonomía fiscal por parte de las entidades territoriales y reglas lo suficientemente claras y flexibles que permitan garantizar que las entidades territoriales, y en particular las más pobres, contarán con recursos suficientes para atender los servicios básicos. El esquema propuesto, como se verá, es de

---

<sup>2</sup> Espinosa Facio-Lince, Eduardo. Ponencia para la comisión II. "Región". *Gaceta Constitucional* No. 43. Jueves 11 de abril de 1991, p. 2.

una enorme simplicidad administrativa y puede hacerse fácilmente compatible con cualquier distribución de competencias que defina la Asamblea.<sup>3</sup>

En respuesta a los centralistas y opositores de la región, el constituyente Eduardo Verano de la Rosa dijo:

la pretensión de intentar convencer a un número estadísticamente desconocido, pero importante, de delegatarios opositores a la región, como entidad territorial autónoma, es tarea bastante difícil. Ellos hacen esfuerzos para que dicha iniciativa aparezca como necia, y otras a veces ridícula. En fin, el interés es la oposición ciega y sin precio a la creación del modelo de entidad territorial que riñe con la dictadura del centralismo.

Es la versión sin reato y desinformante de quienes irresponsablemente nos acusan de separatistas. Es el temor propio de los cerebros colonizados por el ayer, y víctimas indecisas que prorrogan su contrato para seguir viviendo en el pasado.

Del separatismo, fenómeno político, no quedan cenizas en este país, sin embargo, la unidad nacional de un pueblo no puede gestarse ni predicarse sobre el desequilibrio del poder y de las ventajas formales de la ley.<sup>4</sup>

Finalmente, el criterio transaccional que se impuso fue el de reconocer de manera exclusiva a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, pero autorizar a la ley para otorgarle carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan de conformidad a la Constitución y a los mandamientos legales.

Ciertamente, fue tímido el reconocimiento de las regiones, si se tiene en cuenta que los proponentes de la iniciativa no estaban interesados en la representación política, sino en crear canales adecuados para el

---

<sup>3</sup> Perry, Guillermo; Serpa, Horacio; Verano, Eduardo. "Régimen fiscal de las entidades territoriales. Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia" No. 61. *Gaceta Constitucional* No. 22. Lunes 18 de marzo de 1991, p. 59.

<sup>4</sup> Verano de la Rosa, Eduardo. *Gaceta Constitucional* No. 101. Martes 18 de junio de 1991, p. 7

desarrollo y la inversión de recursos que, en ocasiones, los absorbe el centralismo departamental.

El artículo 287 consagra la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones. A tal enumeración, se agrega, el participar en las rentas nacionales. El dejar en manos de la ley orgánica, la distribución de competencias, entre la Nación y las entidades territoriales, se complementa con la enumeración de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad que deben regir tales relaciones.

Lo dispuesto en el artículo 288, respecto de los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas, y que los autoriza para adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, le abre el camino a proyectos de desarrollo comunitario, prestación de servicios públicos y preservación del medio ambiente.

Este capítulo consagra numerosos artículos referentes a desenvolver las inhabilidades e incompatibilidades de los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales, la inhabilidad de los parientes de diputados y concejales para formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas; cónyuges y compañeros permanentes de unos y de otros, y parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil.

La norma del artículo 296 ordena que para la conservación del orden público o para su restablecimiento, los actos y órdenes del presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores. Igual fenómeno rige para los gobernadores en relación con los alcaldes. Ello, en guarda de la unidad política nacional.

## Capítulo 2. Del régimen departamental

Preocupación que se deriva de la conformación artificiosa de numero-

esos departamentos, así como de las antiguas intendencias y comisarías, es la que se materializó durante la Constituyente en la urgencia de expedir la ley orgánica del ordenamiento territorial, que no sólo debe ocuparse de la formación de nuevos departamentos, sino de permitir los ajustes necesarios para que cada uno disponga de condiciones más óptimas para el desarrollo y la prestación de servicios.

Como consecuencia de tal criterio, el Consejo Nacional Electoral podrá formar dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de diputados, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

En el artículo 300 se enumeran las atribuciones de las asambleas departamentales, que son esencialmente idénticas a las contempladas en el articulado anterior. En tal lista, cabe destacar el énfasis en los programas de desarrollo económico y social, los cuales deberán coordinarse con los municipios, y las disposiciones de orden nacional.

El artículo 302 dice:

La ley podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas. En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales.

La misma delegación podrá efectuarse de las asambleas a los concejos municipales (art. 301).

Dentro del principio de autonomía departamental, que se ha reforzado mediante la elección popular de gobernadores, la tendencia es no sólo coordinar los planes de desarrollo, sino la de buscar la manera de que los fiscos adquieran mayor disponibilidad financiera.

El carácter de jefe de la administración seccional y de representante legal del departamento, se enlaza con el de agente del presidente de la

República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que, mediante convenios, la Nación acuerde con el departamento.

Los gobernadores no son reelegibles para el período subsiguiente y el período es de tres años.

En el artículo 305 se reproducen, casi con las mismas palabras, las atribuciones que la Carta anterior le otorgaba a los gobernadores, con la excepción del numeral 13 que dice:

Escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional, que operen en el departamento de acuerdo con la ley.

Esta es una manera de contribuir al enlace de las instituciones de carácter nacional, con los entes departamentales.

El artículo 307 ordena:

La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.

La aplicación de lo dispuesto en el artículo anterior echa prácticamente por tierra la aspiración de las regiones para alcanzar la categoría de entes territoriales, tal como se puso de manifiesto en la Constituyente. Será muy difícil que los ciudadanos de los departamentos interesados decidan el cercenamiento del viejo ente político administrativo, y aún más dispendioso, dividir los recursos y participaciones provenientes del Fondo Nacional de Regalías. De esta manera, los avances a favor de institucionalizar las regiones se encuentran indefinidamente postergados.

Se cierra este capítulo con la creación como departamentos de las intendencias de Arauca, Casanare, Putumayo, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y las comisarías del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada. Para San Andrés, Providencia y Santa Catalina se dictan normas especiales en materia administrativa, inmigración, régimen fiscal, comercio exterior, de cambios y de fomento económico, según lo disponga el legislador.

Otras modalidades del mismo artículo y con base en la ley, se refieren a la enajenación de bienes raíces y a la protección de la identidad cultural del archipiélago.

### Capítulo 3. Del régimen municipal

El capítulo comienza afirmando que el municipio es la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado. A él le 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 los habitantes y las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (art. 311).

Durante muchos años, los autores de Ciencia Política pretendieron otorgarle a los departamentos el primer lugar dentro de las divisiones territoriales. Los federalistas disminuían la trascendencia del municipio, para localizar en el departamento el verdadero punto de partida de la organización estatal. Dentro de tal óptica, se desarrolló nuestro siglo XIX, y tanto el radicalismo como los liberales que le sucedieron se inspiraron en el modelo de la Constitución de Filadelfia como el más aconsejable de imitar.

Progresivamente, al llegar el partido liberal al poder y bajo la inspiración del profesor Tulio Enrique Tascón, al municipio se le fue devolviendo la verdadera jerarquía administrativa.

Es probable que los buenos resultados de la elección popular de alcaldes contribuyera a fortalecer la confianza pública, hasta el punto que la Constitución de 1991, al mismo tiempo que muestra un viraje hacia la

federalización que desvertebre el centralismo desafiante, vuelve los ojos hacia los municipios para fortalecer sus competencias.

Los delegatarios Carlos Holmes Trujillo y Héctor Pineda elaboraron la ponencia de articulado sobre municipios dentro de la cual se leen las siguientes opiniones:

Como entidad fundamental de la organización territorial y político-administrativa de Colombia, el proyecto de articulado que se propone consagraría el carácter del municipio como la entidad fundamental de la organización territorial y político-administrativa del país. Lo anterior implicaría superar la visión geográfica propia de la estructura centralista de la Constitución de 1886 que lo considera un derivado del orden administrativo jerarquizado y vertical, asignándole la última escala.

El código de régimen político y municipal establece que "el territorio sometido a la jurisdicción del alcalde constituye con los habitantes el distrito municipal o municipio" lo cual desconoce el significado social, económico y político del concepto de comunidad local, noción que es indispensable recoger a fin de que se convierta en el centro del nuevo desarrollo y en el eje del ordenamiento territorial y de la acción pública.

Para la Asamblea Constituyente la formulación del delegatario Holmes Trujillo tuvo el significado de las posiciones orientadoras.

Los concejos, como corporación administrativa de origen popular, conservan las mismas funciones de la Constitución anterior salvo escasas adiciones. Dentro de éstas están:

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.
9. dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

El elemento ecológico que la Constitución consagra en numerosos artículos, pretende preservar la riqueza de nuestros suelos, las aguas, los bosques y el medio ambiente sano, lo cual era ignorado hasta hace poco

tiempo en las constituciones políticas. Gracias al delegatario Misael Pastrana Borrero, el ingrediente ecológico se incorporó a nuestra Carta, como modalidad que preserva a las generaciones futuras de riesgos impredecibles.

Los diputados serán elegidos para períodos de 3 años, cuyo número oscilará entre 7 y 21, según la ley. Tienen incompatibilidad para aceptar cualquier empleo público, lo cual genera falta absoluta. No tendrán la calidad de empleados públicos, pero la ley podrá determinar los casos en que perciban honorarios por su asistencia a las sesiones.

El artículo 315 enumera las atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

2. Conservar el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover 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, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

5. Presentar oportunamente al concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime conveniente para la buena marcha del municipio.

6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.
8. Colaborar con el concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentar informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materia para los cuales fue citado.
9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

Criterio evidentemente revolucionario fue el que se consagró en el artículo 316, en donde se ordena que para las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio. La práctica inveterada de movilizar electores para preconstituir mayorías en los concejos o imponer alcaldes, necesita de ley que establezca las sanciones a quienes infrinjan la norma.

El mandamiento de que sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble no obsta para que otras entidades impongan contribuciones de valorización. La parte final del artículo 317 reza:

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

La reglamentación constitucional de las comunas en las áreas urbanas y de los corregimientos en las rurales, es la manera de vincular a los habitantes al progreso de las regiones y quebrar el estrecho círculo dentro del cual, con frecuencia, suelen moverse los alcaldes. Las funciones de las juntas administradoras locales de comunas o corregimientos, cuya escogencia se efectuará por elección popular, son las siguientes:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que éste mismo determine.

En lo que respecta a las áreas metropolitanas que se incorporaron a la Constitución en la reforma de 1968, la reforma contemplada en la nueva Carta ofrece mayor nitidez, no sólo con relación a las prerrogativas, sino que prevé la realización de consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Artículo 319: Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano. La ley de ordenamiento territorial adoptará, para las áreas metropolitanas, un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios. Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley. Las áreas metropolitanas podrán convertirse en distritos conforme a la ley.

Las provincias son una parte de la historia de nuestro derecho público, a las cuales constituyentes y legisladores le han otorgado vida intermitente. Ello, desde luego, sin que se afecte su existencia, la cual por ser geográfica e histórica difícilmente ha podido desarraigarse del corazón de los campesinos, aunque las leyes y ordenanzas digan otra cosa. Es cierto que no en todos los departamentos dicha tradición muestra idénticos caracteres. En las regiones de población más antigua, las provincias obedecen a la idiosincrasia, aunque algunas han alterado sus límites por efectos de las vías de comunicación y la aparición de nuevos centros comerciales.

No es fácil generalizar criterios sobre el restablecimiento de las provincias, en todo el territorio nacional. Mientras en algunos lugares muestran existencia real, en otros parece concepto arcaico. Sin embargo, el que la Constitución, en el artículo 321, reconozca las provincias con funciones precisas, es otra manera de quebrantar el centralismo que muchas veces es más fuerte en las capitales de departamento que en el resto de la geografía nacional.

El artículo 321 dice:

Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran.

Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley. Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados. El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos.

#### Capítulo 4. Del régimen especial

La ciudad de Bogotá ha reclamado durante años la expedición de

estatuto orgánico que le permita administrarse con normas propias, sin estar asimilado al resto de los municipios del país. A nadie puede sorprender que el volumen de habitantes, la extensión del perímetro urbano y la problemática particular de sus zonas periféricas, exijan no sólo número más crecido de recursos, sino régimen de administración que consulte mejor el sinnúmero de problemas que se le agregan, no sólo como capital de Cundinamarca, sino de la República.

Se invoca el modelo de ciudades como Washington, que disfruta de organización y prerrogativas que la distinguen del manejo corriente del resto de las divisiones territoriales.

Pero el reclamo de las gentes que habitan a Bogotá no es menor al de los habitantes de Cundinamarca, que por años sacrificaron recursos y energías para engrandecer la Capital frente al deterioro económico y administrativo de las pequeñas y remotas comarcas. El único departamento del país que no podía elegir asamblea era Cundinamarca, hasta el 5 de julio del año pasado cuando, mediante el artículo 327, se dispuso que el gobernador fuese escogido por las provincias sin participación del voto bogotano, que por el volumen y caudal había dejado a los cundinamarqueses en minoría dramática en la antigua дума.

Igualmente, los diputados deben ser oriundos de las provincias y Bogotá no tiene derecho a participar en dichas elecciones, ya que la separación electoral ha venido a consagrarse después de que las ordenanzas de la asamblea no regían desde hace tiempo en el Distrito Especial.

El artículo 322 reconoce a Santafé de Bogotá como capital de la República y del Departamento de Cundinamarca. Al organizarse como Distrito Capital, el régimen político, fiscal y administrativo se sujetará a la Constitución y a las leyes especiales que para el efecto se dicten.

Se prevé en la reforma la división del territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de los habitantes y el reparto de las competencias y funciones administrativas, con base en la ley y en lo que decida el Concejo por iniciativa del alcalde. Al ordenar la Carta que a las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios, a las divisiones locales incumbe la gestión de los asuntos correspondientes a su ámbito.

Lo que expresa concepto distinto respecto de la administración de Bogotá como Distrito Capital, es la creación de juntas administradoras, elegidas popularmente para períodos de 3 años, que estarán integradas por no menos de 7 ediles, según lo determine el Concejo Distrital consultando los volúmenes de población de cada área.

Sin duda, la función más importante de las juntas administradoras es la elaboración de ternas de candidatos para los alcaldes locales, dentro de las cuales el alcalde mayor debe escoger a los menores. De esta manera, no sólo se quebranta el privilegio que por tantos años disfrutaron los jefes de la administración distrital, sino que la democracia penetra en los sectores donde se reclama y requiere acción popular más directa. Las juntas locales están llamadas a darle a los habitantes de Santafé de Bogotá administración distinta, más impregnada de las aspiraciones populares y, desde luego, más próxima a los distintos barrios.

A las juntas administradoras locales les corresponde distribuir y apropiar las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes. El delegado Jaime Castro fue tenaz propulsor de tal iniciativa.

Hay dos normas que se refieren a las relaciones del Distrito con el Departamento de Cundinamarca. La primera, relativa a la división de las rentas que el departamento había venido recaudando. Con criterio indudable de justicia se determina que la participación del Distrito no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de la nueva Carta.

El otro aspecto es la norma del artículo 326, que autoriza a los municipios circunvecinos para incorporarse al Distrito Capital, si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos, mediante votación que tendrá lugar cuando el Concejo Distrital haya manifestado su acuerdo con tal vinculación. Una consulta popular, de tal naturaleza, es la manera para que los propios habitantes decidan su futuro, y que no ocurra el caso de los antiguos municipios cundinamarqueses incorporados sin consulta a la Capital, cuando se organizó el Distrito Especial, que desaparecieron sin pena ni gloria.

Sobre el cambio de nombre, para agregarle a la Capital el de Santafé de Bogotá, se han suscitado numerosas polémicas. A la Constituyente se le ha criticado con acerbía el que el nombre de Bogotá, que nació con los ejércitos libertadores, se hubiera abandonado para retornar el de la atildada capital del virreinato. Con el paso del tiempo, se podrán ir observando los efectos prácticos de la medida, que cada día, quieran o no los bogotanos, gana más opinión.

Con anterioridad a la Constitución de 1991 se habían incorporado: el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. En ambos casos, no sólo por consideraciones de afecto nacional, sino por tratarse de los dos principales polos de desarrollo turístico, el Congreso había estimado la urgencia de otorgarle estatutos administrativos diferentes al resto de los municipios. Aquí la Constituyente no sólo confirmó tal propósito nacional, sino que reconoció que ambas ciudades tienen características propias que le imponen a la administración modalidades.

En lo tocante a las entidades territoriales indígenas, la conformación de estas se hará de acuerdo a la ley orgánica del ordenamiento territorial, y la delimitación la hará el Gobierno nacional con participación de representantes de las comunidades indígenas y previo concepto de la Comisión respectiva.

El artículo 330 dice:

De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas, 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; y
9. Las que señalen la Constitución y la ley.

Parágrafo. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

El capítulo se cierra con la declaración de que los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenables.

El artículo 331 se refiere a materia distinta. El evidente deterioro del Río Magdalena, que ha sido considerado como la arteria fundamental de la República, requiere el concurso nacional para rescatarlo. De ahí que se cree la Corporación Autónoma Regional para la preservación del ambiente, los recursos ictiológicos, la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras y la generación de energía.

## CAPITULO XIV

### TITULO XII DEL REGIMEN ECONOMICO Y DE LA HACIENDA PUBLICA

#### Capítulo 1. De las disposiciones generales

Las normas concernientes al manejo de la economía adquirieron con la reforma más un carácter complementario de los estatutos anteriores, que de trazos sustantivos.

Conscientes de que vivimos el auge del neoliberalismo, con los interrogantes sociales y políticos que conlleva, los constituyentes reafirmaron el concepto de la actividad económica y privada como libre. Pero agregaron de manera contundente que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, el cual intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados. Ello para racionalizar la economía y conseguir el mejoramiento de la calidad de la vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. A lo anterior se agrega la intervención estatal para dar pleno empleo a los recursos humanos y garantizar a las personas de menores ingresos el acceso a los bienes y servicios básicos. La libre competencia económica es un derecho de todos, que supone responsabilidades.

Las palabras que se sumaron a los conceptos fundamentales de libertad de empresa e intervención del Estado, en nada contribuyen a enfatizar los principios y más bien, los artículos 333 y 334, oscurecen las ideas y en lugar de defender la libertad económica, la rodean de talanqueras y condicionamientos.

Durante la discusión de la reforma de 1936, el partido liberal había luchado por imprimirle tinte socialista a la dirección económica del Estado, partiendo del principio de morigerar el contenido individualista de la propiedad, que hasta entonces conservaba las características romanas.

Tal como lo observamos en el capítulo respectivo, a la noción de propiedad sólo se le agregó la posibilidad de las expropiaciones por vía administrativa, cuando el interés común y las leyes lo demanden. En el caso de la dirección de la economía, el texto del viejo artículo 32 contiene en esencia lo que, con supuesta novedad, se introdujo en la nueva Constitución. Basta leer la norma del artículo 32 de la antigua codificación para comprobarlo:

se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular.

A pesar de las numerosas observaciones de quienes reclamaban regresar, prácticamente al Estado gendarme, la obra de los constituyentes liberales del 36 se mantuvo, para reafirmar la intervención del Estado en las distintas etapas del proceso económico, y el papel que a éste le corresponde en la construcción de la sociedad igualitaria. Es posible que este principio fundamental se hubiese podido conservar en la Carta, sin salpicar el articulado de palabras, plenas de buenas intenciones pero sin fuerza compulsiva.

En cuanto al manejo de la economía se avanzó muy poco, pero se evitaron retrocesos irreparables. La referencia a la política de ingresos y salarios quedó eliminada.

Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación, a las que se refiere el numeral 19 del artículo 150, son de interés público y sólo pueden ser ejercidas, previa autorización del Estado, dejando en manos de la ley la forma de intervención del Gobierno. El estímulo a las organizaciones solidarias y al desarrollo empresarial se consignó junto con el apoyo a las empresas con función social. El ejercicio de la actividad económica deberá hacerse dentro de los límites del bien común.

Otro aspecto que suscitó amplios debates fue el concerniente a los monopolios, particularmente el de licores, hoy en manos de los departamentos, que fuera defendido con ardentía por los voceros de las grandes empresas destiladoras pertenecientes al sector público, en contra de las voces que reclamaban contra el Estado cantinero. Finalmente se impuso el interés arbitrista que alegaba que la eliminación del monopolio equivalía a la ruina de varios departamentos.

Durante las discusiones sobre el tema, se reafirmó el criterio que el monopolio sólo podrá establecerse como recurso fiscal, con finalidad de interés público o social y en virtud de la ley. No podrán crearse antes de ser indemnizados quienes quedarían privados del ejercicio de una actividad económica lícita. El artículo 336 es claro al decir que las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar, estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud, y las recaudadas en el ejercicio de monopolio de licores preferentemente destinadas a los servicios de salud y educación.

Como advertencia, para aquellas empresas de licores manejadas con desgreño e ineficiencia, el Gobierno podrá enajenar y liquidar sus activos y otorgar a terceros el desarrollo de tal actividad dentro de los términos de la ley (art.336).

El capítulo comienza con la reafirmación del principio de que el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes. Así mismo, se autoriza para las zonas de frontera, sean terrestres o marítimas, normas especiales tendientes a estimular su desarrollo, según la ley.

En lo que respecta al régimen impositivo, el artículo 338 ordena que en tiempos de paz, sólo el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales. La última parte del artículo dice:

La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación de los beneficios que les proporcionen: pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience, después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

La disposición transcrita es el típico reglamento impositivo que no merecía ser elevado a canon constitucional.

## Capítulo 2. De los planes de desarrollo

La planeación es tema que aparece en la Carta a partir de 1945, lo cual resultaba como lógica consecuencia de haber incorporado la intervención del Estado en la vida económica nacional.

Durante la discusión de la reforma de 1968 se observó el interés por crear mecanismos operativos que aseguraran la obligatoriedad de los planes, restringiendo la capacidad del Congreso para diseminar el gasto público y no dejar incorporar en las leyes del plan iniciativas parlamentarias que no estuviesen acompañadas de estudios técnicos, tanto de factibilidad como de financiamiento.

Jaime Vidal Perdomo observa:

Los planes a que se refiere la Constitución, son en el aspecto material una colección de previsiones sobre la conducta de uno o de todos los sectores

de la economía que contienen, de una parte, el señalamiento, necesidades y propósitos, acompañados de la fijación de prioridades en las metas a que se ordena alcanzar y de otra, el inventario de los recursos públicos y privados que se dedicarán al cumplimiento de ellas, las inversiones y costos que se autorizan para el mismo efecto, al igual de las medidas, esto es de disposiciones que el Estado a través de sus mecanismos políticos y administrativos deberá o podrá adoptar para hacer más viable la realización del plan<sup>1</sup>.

Numerosos dirigentes políticos, y de manera singular los tratadistas e investigadores, durante la década del 60, creyeron que la planeación era eje principal de la reforma del Estado. Se proclamaba fe ciega en sus mecanismos y se le atribuían poderes casi mágicos, para la transformación de la sociedad. Pierre Mendés France<sup>2</sup> consideraba que ella era la finalidad fundamental de los poderes públicos de la nueva era tecnocrática, que con gran énfasis se anunciaba.

Todo ello influyó para que una de las bases del cambio institucional programado por los constituyentes de 1968, fuera elevar a norma de la Constitución no sólo el compromiso de la planeación, sino los órganos encargados de realizarla, tanto en el nivel nacional como de las regiones.

El artículo 80 de la antigua Carta representa demostración palmaria de las transacciones parlamentarias, que terminan desnaturalizando el propósito inicial. En efecto, en él se creó la comisión especial permanente para dar primer debate a los proyectos que se refieren a los planes de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía, así como la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución.

Debería estar conformada por un senador y un representante de cada departamento y dos más de las intendencias y comisarías, elegidos por las

---

<sup>1</sup> Vidal Perdomo, Jaime. *Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*. Biblioteca Jurídica Contemporánea, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970.

<sup>2</sup> Mendés France, Pierre. *La república moderna*. Aguilar, Madrid, 1963, p. 97 y ss.

respectivas corporaciones. Infortunadamente, no fue posible constituirla de manera regular y los esfuerzos en tal sentido resultaron frustrados. Su carácter permanente, las facultades exclusivas para introducir determinados proyectos de inversión y, en buena medida, la desidia de los gobiernos, impidieron que comenzara a actuar.

Augusto Espinosa Valderrama observa atinadamente:

La verdad es por supuesto, que nunca hemos tenido un plan como lo ordena la Constitución de 1968. En el Congreso ha faltado interés, preciso es reconocerlo. Fuera del ensayo que resultó bien, de integrar la comisión del plan con base en la fórmula de la efímera enmienda del 79, no se ha hecho ningún esfuerzo para disponer de ese organismo trascendental que le permitiría al Congreso una adecuada participación en el proceso y al mismo tiempo vigilar la ejecución del Plan y la evolución del gasto público. ¡Cuántos desbarajustes habían podido evitarse! Se ha pecado por omisión; ello es incuestionable.

Por otra parte, el Ejecutivo se ha acomodado a proceder sin mayores complicaciones, de ahí que no sólo se observe periódicamente falta de conciliación entre el plan y la política económica, sino un claro predominio de esta última con sus vaivenes frecuentes y hasta con sus convulsiones epilépticas. Lo cual no se compece con la idea de la planeación y del ordenamiento lógico de nuestra economía, con miras al desarrollo autosostenido y acelerado.<sup>3</sup>

Bien lo ha descrito Benjamín Ardila Duarte al analizar los diversos modelos de planeación.

Existe la imperativa montada en los países de la órbita soviética, la indicativa, vigente en Francia y la planeación decorativa, que es la colombiana.<sup>4</sup>

El delegatario Rodrigo Llorente Martínez defendiendo la utilidad de la planeación económica y enumerando algunos de los éxitos alcanzados, observa:

---

<sup>3</sup> Espinosa Valderrama, Augusto. *Reflexiones para el cambio*. Bogotá, 1986, pp. 73 y 74.

<sup>4</sup> Ardila Duarte, Benjamín. *Temas constitucionales*. Bogotá, 1979, p. 209.

La aprobación del plan mediante ley puede crear rigideces, pues podría poner límites a las alteraciones del tipo de cambio y a la tasa de interés, porque normalmente estos parámetros económicos y otros, como el coeficiente de crecimiento del PIB, se mencionan en todos los programas de desarrollo; o sea que podría crearse una situación equívoca sobre las atribuciones de la Junta Monetaria para intervenir en el período de ejecución de los planes en aspectos básicos de la política monetaria. Esto no quiere decir que el Congreso no deba conocer el Plan de Desarrollo, o que no intervenga en algunas etapas de la preparación del mismo; lo que sí parece inconveniente, es que a través de una ley que aprueba el plan, queden fijados parámetros rígidos para el manejo de la política económica, especialmente en puntos que requieren una acción rápida y eficaz en los organismos del Gobierno. Las normas constitucionales, en materias económicas, deben consultar el criterio de "generalidad", que señalaba Rafael Núñez en el mensaje al Consejo de Delegatarios, en lugar de caer en las soluciones casuistas que entorpecen una sana administración.

Y más adelante, el mismo delegatario, concluyó:

El tema de la planeación económica a nivel constitucional tiene actualidad en el país, porque llegó la hora en que sin disminuir la importancia, se le debe colocar sobre bases realistas para que la planificación siga siendo actuante. No hay nada que deteriore más principios fundamentales como la planeación, que tratar de colocarlos en una esfera que no les corresponde. La planificación es tema que debe reglamentarse por ley y sólo debe hacerse una referencia de carácter general en la Constitución, para preservar la flexibilidad que requiere su manejo. El exceso de reglamentación, a nivel constitucional, puede crear las rigideces que se han presentado en la URSS; en cambio, la solución francesa de la planeación indicativa, nos puede servir de buen antecedente para mantenerla en forma eficaz entre nosotros. No le agreguemos arandelas a lo que hasta ahora ha sido bueno, y démosle por eso, cristiana sepultura a la comisión del plan del artículo 80 de la Constitución, como lo contempla la reforma aprobada por la Asamblea Constituyente.<sup>5</sup>

De la confrontación de tesis y evaluación de los distintos criterios a

---

<sup>5</sup> Llorente Martínez, Rodrigo. "Planeación económica y la reforma constitucional", *Gaceta Constitucional* No. 104. Viernes 21 de junio de 1991, p. 27 y ss.

los cuales hemos hecho referencia, la Constituyente incorporó a la Carta lo que sigue:

a. Se consagra la obligatoriedad de un plan nacional de desarrollo, conformado por una parte general, y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general, se señalarán los propósitos y objetivos de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental.

Igualmente, habrá el plan de inversiones públicas que contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

b. Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Las entidades territoriales elaborarán sus planes, tanto en la parte estratégica, como de inversiones de mediano y corto plazo (art. 339).

c. El Gobierno elaborará el plan nacional de desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, el cual someterá a concepto del Consejo Nacional de Planeación y luego lo presentará al Congreso, dentro de los 6 meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

d. El plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás y por lo tanto, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes; sin necesidad de expedir posteriores. En leyes anuales de presupuesto, se podrán aumentar o disminuir las partidas o recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el plan nacional de inversiones públicas en un término de 3 meses, podrá ponerlo en vigencia el Gobierno, mediante decreto con fuerza de ley. El Congreso podrá modificar el plan de inversiones siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o la inclusión de proyectos no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional (art. 341).

Una ley orgánica reglamentará lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Igualmente reglamentará la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo (art. 342).

e. El Consejo Nacional de Planeación, que se dispone crear, estará integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Sus funciones serán consultivas, y servirá de foro para la discusión del plan nacional de desarrollo. Los miembros del Consejo Nacional, serán designados por el presidente de la República, de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. El período será de 8 años, pero se renovarán parcialmente cada cuatro. En las entidades territoriales, habrá también consejos de planeación, según la ley.

Como puede observarse, a pesar de lo prolijo y reglamentario, lo cierto es que será a la ley orgánica a la que corresponda reglamentar los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo. Igualmente se ocupará de organizar las funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales.

En cuanto a la evaluación de gestión y resultados de la administración pública es al ente nacional de planeación, que señale la ley, al que corresponde dicho encargo. La misma función incumbe a los organismos departamentales de planeación respecto de la evaluación de resultados en los municipios.

### Capítulo 3. Del presupuesto

Las normas concernientes al presupuesto nacional han venido formando parte, desde hace largo tiempo, de la Constitución. Se ha creído, no sin razones, que las cortapisas que la Carta fundamental pueda tenderle a los congresistas en orden a controlar el gasto público, constituyen una de las piezas maestras de la nueva administración pública.

El Gobierno presentará anualmente al Congreso los proyectos de presupuesto de rentas y de ley de apropiaciones que deberá corresponder al plan nacional de desarrollo. En la ley de apropiaciones, no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a crédito judicialmente reconocido o a un gasto decretado conforme a ley anterior o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público o al servicio de la deuda o destinado a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo.

En cuanto al proyecto mismo, éste deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de las erogaciones contempladas.

Las normas de los artículos 348 y 349 son procedimentales y han formado parte de la ley orgánica del presupuesto nacional desde hace años.

Lo más importante, quizás, fue la disposición de que los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso, sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo.

El denominado gasto público social, que agrupará las partidas de tal naturaleza, según la definición hecha por la ley orgánica respectiva, tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, salvo en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional. Para determinar la distribución territorial del gasto público social, se deberán tener en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y eficiencia fiscal y administrativa, según la reglamentación que hará la ley.

En cuanto a la facultad del Congreso para aumentar las partidas del presupuesto de gastos, éste no podrá incrementar ninguna ni abrir nuevas, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo. En lo que se refiere a la disminución de partidas, el Congreso no podrá tocar las

referentes al servicio de la deuda pública, las obligaciones contractuales del Estado y la atención completa de servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas para los planes y programas a que se refiere el artículo 341. Los excedentes en el cálculo de rentas podrán aplicarse a otras inversiones, según lo dispuesto en el artículo 349. La ley orgánica del presupuesto se ocupará también de lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados a cualquier nivel administrativo y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

En el informe-ponencia para primer debate, el constituyente Ignacio Molina Giraldo<sup>6</sup> propuso la creación del contador en la Rama Ejecutiva del poder público, quien tendrá a su cargo llevar la contabilidad de la Nación y consolidar ésta con el resto de las entidades públicas, para que sea sometida luego al control y feneamiento de la Contraloría General de la República.

El ponente trajo a la memoria los planteamientos que sobre la materia hiciera el doctor Carlos Lleras Restrepo en conferencia dictada en la Universidad Central:

Evidentemente el proceso de perfeccionamiento de la estadística de la contabilidad, tanto en el sector público, como en el sector privado, es algo por lo cual tiene que seguirse luchando. En el sector público habría mucho que discutir; yo quise introducir en la reforma constitucional del 68, una norma para trasladar la contabilidad pública al Ministerio de Hacienda y conservar a la Contraloría su función de vigilancia, separar el ejercicio de la contaduría, la llevada de cuentas, de la función de control. Todavía creo que es una reforma que debe realizarse, no parece que el sistema de refundir en unas solas manos el examen y la contabilización de los movimientos fiscales, con el control, sea una cosa razonable. Así como en el sector privado el contador público tiene que ser una persona independiente de aquellos empleados de las compañías que llevan la contabilidad.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Molina Giraldo, Ignacio. "El contador general". *Gaceta constitucional* No. 96. Miércoles 12 de junio de 1991, p. 2 y ss.

<sup>7</sup> Cfr. *Idem*.

En el artículo 354 se crea el cargo de contador general, como funcionario de la Rama Ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden a que pertenezca, excepto lo referente a la ejecución del presupuesto cuya competencia se atribuye a la Contraloría.

Al contador general se le asignan las funciones de: uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que según la ley, deben regir en el país.

Concluido el año fiscal, seis meses después, el Gobierno nacional enviará al Congreso el balance de la Hacienda, auditado por la Contraloría General de la República. El capítulo tercero concluye con nueva condenación a los llamados auxilios parlamentarios, que por similitud se asimilan a los que decretaban otras corporaciones públicas y el Gobierno.

Artículo 355: Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

#### **Capítulo 4. De la distribución de recursos y de las competencias**

En términos generales, además de lo ordenado por la Constitución, es la ley, por iniciativa del Gobierno, la que fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales. El situado fiscal, es decir, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen. Estos se destinarán a financiar la educación

preeescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños.

De manera particular, la Constitución se preocupa por proveer de recursos a las entidades territoriales en orden a atender el cumplimiento de los fines sociales del Estado, obligaciones que se desprenden de los nuevos derechos, particularmente de la mujer, los niños y las gentes desvalidas. No hubiera lógica si la Carta no buscara por todos los medios incrementar las disponibilidades fiscales para alcanzar la verdadera cobertura social que el país exige.

El situado fiscal, dice el artículo 356, aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. Con este fin, se incorporarán a él la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfiere directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación. Se dispone, además, que la ley fijará los plazos para la cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, a fin de crear las condiciones para que cada departamento pueda asumir la atención de los mencionados servicios. Además, se prevé que los municipios pueden ser autorizados para prestarlos, ya en forma individual o asociada.

El artículo 356 advierte que no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. En cuanto al volumen de las transferencias, por concepto del situado fiscal, se dispone que éste se distribuirá, por partes iguales, entre los departamentos, el Distrito Capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta. El resto, continúa el artículo, se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial. Cada cinco años, la ley, a iniciativa de los miembros del Congreso, podrá revisar los porcentajes de distribución.

La Constitución, en el artículo 357, ordena que los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con

tales recursos. En tal sentido, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

Los recursos provenientes de esta participación, serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50 mil habitantes. La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos y dispondrá un porcentaje de estos ingresos que se invierta en las zonas rurales. Cada 5 años, la ley a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.

En el párrafo del mismo artículo se establece que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del 14% de 1993 hasta alcanzar el 22% como mínimo en el año 2002.

Es claro que todo lo que se diga con referencia a la autonomía municipal se quedará escrito, si no se dispone transferencias importantes a los fiscos municipales. En numerosas oportunidades, se ha puesto énfasis en el desarrollo armónico de la célula municipal, lo cual, sin embargo, ha tenido pocos efectos prácticos.

La eliminación de las rentas nacionales de destinación específica, es medida saludable, para mantener la unidad presupuestal, y evitar así que las entidades territoriales se conviertan en compartimentos estancos, afectando, en materia grave, la liquidez presupuestal. Las únicas excepciones son las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios, las rentas nacionales destinadas a la inversión social, y las que con base en leyes anteriores la Nación asigne a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

En el artículo 361 se estipula que con los ingresos provenientes de las regalías que no se han asignado a los departamentos y municipios se creará el Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se destinarán a las

entidades territoriales, en los términos que señale la ley. Tales fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión, definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

En cuanto a la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos, la explotación causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pague. Los departamentos y municipios, en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos, tendrán derecho a participar en las regalías.

El capítulo se cierra con la disposición que afirma que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. No se aplicará la retroactividad en las leyes tributarias. El endeudamiento interno y externo de todas las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago, según las normas que establezca la ley.

Por Acto Legislativo No. 01 de 1993, se erigió en Distrito Especial Industrial y Portuario a la ciudad de Barranquilla.

## **Capítulo 5. De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos**

Este capítulo bien ha debido incluirse dentro de la reforma constitucional de 1936, que se inspiró en el pensamiento jurídico y en la obra de León Duguit. No cabe duda que los autores de la reforma liberal del presidente López siguieron de cerca la escuela solidarista del derecho, que tanto auge adquirió entonces.

León Duguit había escrito al finalizar el año de 1913:

La noción del servicio público sustituye al concepto de soberanía como fundamento del derecho público. El mismo día en que bajo la acción de causas muy diversas, se produjo la distinción entre gobernantes y gobernados, la noción del servicio público nació en el espíritu de los hombres.

El maestro bordelés continúa:

La ley o algunas de sus disposiciones pueden ser la fórmula de una regla de derecho, producto del medio social y que los gobernantes creen deber formular para darle una mayor fuerza, en general bajo la presión de la opinión pública. Pero la gran masa de las leyes se dictan en realidad con el fin de organizar los servicios públicos y de asegurar su funcionamiento. La ley es así, ante todo, la ley de un servicio público.

Y luego, observa:

El derecho público es el conjunto de reglas establecidas en vista de la organización y de la gestión de los servicios públicos. La ley no es el mandato del Estado soberano, es el estatuto de un servicio o de un grupo. El acto administrativo no es tampoco ya el acto de una autoridad que ordena, sino el acto de un funcionario que gestione un servicio; es siempre un acto de gestión.<sup>8</sup>

Cuando el artículo 365 de la Constitución habla de los servicios públicos como inherentes a la finalidad social del Estado, es para señalar el deber de este último de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes. Estos estarán sometidos al régimen que fije la ley y podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares. Quizás lo novedoso del artículo radique en abrirle la puerta a la prestación de servicios por particulares, lo cual no cabía en el pensamiento de Duguit dominado por la concepción socialista.

El que el Estado mantenga la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios se complementa con la excepción de que mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, decida reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos.

En el artículo 366 se reitera la prioridad del gasto público social, al cual la Constitución ya se había referido, y consagra que la ley fijará la competencia y responsabilidades a la prestación de los servicios públicos

---

<sup>8</sup> Duguit, León. *Las transformaciones del derecho público*. Trad. Adolfo Posada y Ramón Jaen. Francisco Beltrán, Librería Española y Extranjera, Príncipe 16, Madrid, 1926.

domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución del ingreso. La posibilidad de conceder subsidios a los usuarios y particularmente a las personas de menores recursos, viene a ser la manera de que los excesos de la economía liberal no afecten a quienes carecen, inclusive, de lo necesario para satisfacer las necesidades básicas.

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán por cada municipio, y los departamentos apoyarán y coordinarán.

La determinación de los derechos y deberes de los usuarios, el régimen de su protección y forma de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten servicios, es una manera de tutelar los derechos sociales que la Constitución ampara. Al presidente de la República, de acuerdo con la ley, le incumbe señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, por medio de la Superintendencia que a tal efecto se cree, y la cual tendrá la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.

## Capítulo 6. De la banca central

En varios proyectos de reforma, elaborados por delegatarios y el mismo Gobierno, se puso en evidencia la necesidad de introducir a la Constitución modificaciones sustantivas en lo referente al Banco de la República.

Según el informe-ponencia para primer debate en plenaria, elaborado por Carlos Ossa Escobar, Rodrigo Lloreda, Carlos Lemos, Oscar Hoyos, Antonio Yepes e Ignacio Molina, <sup>9</sup> se dijo:

Los principios generales de esta ponencia recogen íntegramente lo aprobado en la Comisión V, los cuales a su vez hacen parte de los proyectos presentados por el Gobierno nacional, la Alianza Democrática

---

<sup>9</sup> *Gaceta Constitucional* No. 73. Martes 14 de mayo de 1991, p. 11.

M-19, el partido social conservador y por los delegatarios Alfredo Vázquez Carrizosa y Aída Abella, Rodrigo Lloreda Caicedo, Antonio Galán Sarmiento e Iván Marulanda. En el mismo sentido, parcialmente, están de acuerdo los proyectos presentados por los delegatarios Hernando Herrera, Diego Uribe Vargas, Fernando Carrillo, Jesús Pérez González Rubio, Alvaro Cala y Gustavo Zafra y los proyectos presentados por la Comisión I de la Cámara de Representantes, la Fundación Futuro Colombiano, el Centro de Estudios Colombianos y el Centro de Altos Estudios Quirama. Gran parte de los delegados de Salvación Nacional estuvieron de acuerdo con esta iniciativa.

Las características del articulado sobre banca central son las siguientes:

a. El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central y estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

b. Serán sus funciones básicas: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del Gobierno.

c. La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la ejecución de las funciones del Banco.

d. Su composición será la siguiente: tendrá siete miembros, entre ellos el ministro de Hacienda, quien la presidirá. El gerente del Banco será elegido por la junta directiva y será miembro de ella. Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el presidente de la República para períodos prorrogables de 4 años, reemplazados 2 de ellos cada 4 años.

e. Los miembros de la junta directiva representarán exclusivamente el interés de la Nación.

f. El Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la

República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco, en los que se determine, entre otros aspectos, la forma de organización, su régimen legal, el funcionamiento de la junta directiva y del Consejo de Administración, el período del gerente, las reglas para la constitución de sus reservas. Igualmente, las referentes a la estabilización cambiaria y monetaria y el destino de los excedentes de utilidades.

g. El presidente de la República ejercerá la inspección, control y vigilancia del Banco, en los términos que señale la ley.

h. El Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda. No podrá establecer cupos de crédito ni otorgar garantías a favor de particulares, salvo cuando se trate de intermediación de crédito externo para su colocación por medio de los establecimientos de crédito, o de apoyos transitorios de liquidez para la misma.

Es clara y contundente la advertencia de que las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán la aprobación unánime de la junta directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto. El legislador, en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares.

Los considerandos de la ponencia fueron los siguientes:

Con el objeto de que el Banco Central efectivamente pueda velar por la efectividad de la moneda, se requiere que se limiten entonces las emisiones inflacionarias. El propio presidente de la República se refirió al tema cuando dijo: "actualmente es imperioso volver a una estructura del Banco de la República en el que la emisión monetaria esté drásticamente restringida y las funciones de política monetaria se ejerzan con independencia y guiadas con el único objetivo de lograr una estricta estabilidad de precios."

Más adelante, los ponentes agregaron:

Con el objeto de separar la administración del Estado de la conducción de la política monetaria, se prevé asimismo, que el Banco no podrá conceder créditos a favor del tesoro público. Ningún gasto público o

préstamo podrá financiarse con créditos directos o indirectos del Banco Central, a menos que se haya declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica. Además, no podrá adquirir documentos emitidos por el Estado, excepto en operaciones de mercado abierto, ni conceder garantías a sus organismos o empresas.<sup>10</sup>

Durante las sesiones de la Comisión Especial que creó la Constituyente, el doctor Rodrigo Llorente expuso sus puntos de vista acerca de los efectos perjudiciales para el país de la política de la administración Barco, al emitir cuantiosísimas sumas para saldar anualmente el déficit fiscal.

En la forma transcrita, la Constitución prevé las funciones básicas del Banco, las cuales debe ejercer en coordinación con el resto de la política económica, evitando que por carencia de autonomía, el Banco de la República se convierta en simple oficina subalterna del ministro de Hacienda, y otorgándole más bien facultades amplias a la junta para el manejo monetario y evitar así devaluaciones sistemáticas que tanto afectan la sanidad de la moneda.

---

<sup>10</sup> *Idem.*

## CAPITULO XV

### TITULO XIII DE LA REFORMA A LA CONSTITUCION

Los riesgos que afrontó el país de parálisis institucional al haber fracasado las reformas de 1977 y 1979 y la pretensión de la Corte Suprema de Justicia de reemplazar al Congreso en su capacidad constituyente, llevaron en forma ineludible a la opinión al convencimiento de que era necesario institucionalizar procedimientos de reforma de la Carta, diferentes a los del antiguo artículo 218, que reservaba para el Congreso tal facultad.

En el texto de las propuestas de numerosos delegatarios y en el del mismo Gobierno, se comprendió la necesidad de establecer vías alternas para el cambio de la Carta, y poder así reservar la integridad del régimen jurídico, evitando graves desquiciamientos. Ello trajo como consecuencia que el artículo 374 establezca que la Constitución puede ser reformada por el Congreso, por una asamblea constituyente o por el pueblo, mediante referendo.

Las vías de reforma son las siguientes:

a. Podrán presentar al Congreso proyecto de acto legislativo, el Gobierno, 10 miembros del Congreso, el 20% de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos al 5% del censo electoral vigente.

El trámite será el que sigue: se efectuará en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado el primero de ellos, por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período, la aprobación requeriría el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En el segundo, sólo podrán debatirse las iniciativas presentadas en el primero.

b. Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo, en votación popular, decida si convoca una asamblea constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine. Se entenderá que el pueblo convoca la asamblea si así la aprueba, cuando menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral. La asamblea deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro. A partir de la elección quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la asamblea cumpla sus funciones.

c. Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular o al Congreso, si así lo solicita, dentro de 6 meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, un 5% de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiese participado al menos la cuarta parte del censo electoral.

d. Los ciudadanos en los términos del artículo 155, el Gobierno y el Congreso mediante ley, que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente. La aprobación de reformas a la Constitución, vía referendo, requiere voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral.

Los actos legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la asamblea constituyente sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los estatutos establecidos en este título. La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia a lo dispuesto en el artículo 241, numeral 2.

El deseo de aproximar al ciudadano para la toma directa de decisiones

quedó ampliamente favorecido con las reformas introducidas al Título XIII de la Constitución. No sólo la posibilidad de consultas refrendatorias, rodeadas de amplias garantías para evitar que se falsifique la voluntad general, sino la posibilidad de convocatoria de asambleas constituyentes y, de manera particular, el que los propios ciudadanos puedan promover la consulta directa para rechazar las enmiendas aprobadas en el Parlamento, está mostrando que la democracia no sólo opera en las esferas municipal y regional, sino que tiene mecanismos a nivel de toda la República que le permiten a los ciudadanos decidir sus propios destinos.

El artículo final deroga la Constitución vigente hasta el 4 de julio con todas sus reformas y proclama la Nueva Carta de 1991, la cual regirá a partir del día de su promulgación.

## CAPITULO XVI

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

#### Capítulo 1

Con el fin de contribuir a la rápida vigencia de la nueva Constitución, los capítulos de disposiciones transitorias desarrollan preceptos de la Carta, en unos casos para preservar su integridad y, en otros, para impedir dilaciones innecesarias al poner en marcha los nuevos mecanismos institucionales.

La fecha de las elecciones generales de Congreso fue la lógica consecuencia de la revocatoria del mandato. Tal decisión política se complementó con las inhabilidades de los constituyentes, así como de los ministros del despacho y de aquellos funcionarios de la Rama Ejecutiva que no hubieren renunciado a su cargo antes del 14 de junio de 1991. Fue gesto de dignidad y elegancia el que los mismos delegatarios se considerasen inhabilitados para participar en las elecciones del 27 de octubre de 1991, cuando se renovó el Parlamento.

La creación de una comisión especial de 36 miembros, elegidos por cuociente electoral por la Asamblea Nacional Constituyente, la mitad de los cuales podían ser delegatarios y cuyo período se extendía del 15 de julio al 4 de octubre y del 18 de noviembre hasta el día de la instalación del nuevo Congreso, llenaba el vacío legislativo en orden a desempeñar tareas imprescindibles a la buena marcha del Estado. Las atribuciones fueron:

a. Improbar por la mayoría de sus miembros, en todo o en parte, los proyectos de decreto que prepare el Gobierno nacional en ejercicio de las

facultades extraordinarias concedidas al presidente de la República por las disposiciones del acto constituyente que las creó, con excepción de los nombramientos. Los artículos improbados no podrán ser expedidos por el Gobierno.

b. Preparar los proyectos de ley que considere convenientes para desarrollar la Constitución. La comisión especial podrá presentar dichos proyectos para que sean debatidos y aprobados por el Congreso de la República.

c. Reglamentar su propio funcionamiento.

En un párrafo del artículo transitorio 6 se declaró que si la comisión especial no aprueba antes del 15 de diciembre de 1991 el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal siguiente, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos y, en consecuencia, suprimir o fusionar empleos cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.

Las labores de la comisión especial fueron ejemplo de responsabilidad y eficiencia. La totalidad de la agenda fue evacuada y con ello se le prestó valioso concurso a la aplicación oportuna de las normas constitucionales aprobadas.

Al presidente de la República, por el artículo transitorio 5 de la Constituyente, se le revistió de precisas facultades extraordinarias para:

a) Expedir las normas que organicen la Fiscalía General y las normas de procedimiento penal;

b) Reglamentar el derecho de tutela;

c) Tomar las medidas administrativas necesarias para el funcionamiento de la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura;

d) Expedir el presupuesto general de la Nación para la vigencia de 1992;

e) Expedir normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales.

En lo que hace relación a los decretos expedidos en ejercicio de las facultades del estado de sitio, hasta el 5 de julio, la Constituyente decidió que continuarían rigiendo por un plazo máximo de 90 días durante los cuales si la comisión especial no los imprueba, el Gobierno podrá convertirlos mediante decreto en legislación permanente.

La comisión especial debatió ampliamente los artículos que le sometió el Gobierno. El que sólo fuese posible improbarlos por mayoría absoluta de votos, según el reglamento de la comisión especial, trajo como consecuencia que muchas de las voces opositoras naufragaran y que se hubiesen convertido en norma permanente artículos limitantes de las libertades, y de gran riesgo para el respeto de los derechos humanos. El haber podido limitar la vigencia de muchos de ellos, por un tiempo de 10 años, no exime de los peligros que pueden desprenderse de su incontrolada aplicación.

Adquieren cada día mayor significado los artículos transitorios 12 y 13 que se refieren a medidas para facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos guerrilleros que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz, bajo la dirección del Gobierno. Para éstos, por una sola vez, el Gobierno podrá establecer circunscripciones especiales de paz para las elecciones para corporaciones públicas que tuvieron lugar el 27 de octubre de 1991, o nombrar directamente, por una sola vez, un número plural de congresistas en cada Cámara, en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados.

La Constituyente obró en forma reiterada a favor de la pacificación del país, inclusive, enviando miembros de su propio seno a conversar con voceros de la guerrilla, para indagar con ellos acerca de las medidas tendientes a la desmilitarización y cese del fuego. En no pocas oportunidades, se invocó la conveniencia de buscar treguas, que poniendo fin al conflicto armado, permitieran el rescate de las personas secuestradas, y se iniciaran conversaciones sobre la situación del país en forma objetiva y ordenada.

Infortunadamente, tales llamamientos a la concordia cayeron en el vacío y la contribución de la Constituyente a los diálogos directos quedó resumida en el artículo 13 transitorio que dice:

Dentro de los tres años siguientes al entrar en vigencia la Constitución el Gobierno podrá dictar las disposiciones que fueren necesarias para facilitar la reinserción de grupos guerrilleros desmovilizados que se encuentren vinculados a un proceso de paz bajo su dirección; para mejorar las condiciones económicas y sociales de las zonas donde ellos estuvieren presentes; y para promover la organización territorial, organización y competencia municipal, servicios públicos y funcionamiento e integración de los cuerpos colegiados municipales en dicha zona.

El artículo transitorio 30 autoriza también al Gobierno nacional para conceder indultos o amnistías por delitos políticos y conexos, cometidos con anterioridad a la promulgación de la nueva Carta, a miembros de grupos guerrilleros que se reincorporen a la vida civil en los términos de la política de reconciliación.

Para tal efecto, el gobierno expedirá las reglamentaciones correspondientes. Este beneficio no podrá extenderse a delitos atroces ni a homicidios cometidos fuera de combate o aprovechándose del estado de indefensión de la víctima.

La Constitución, en el artículo transitorio 17, dispuso que la primera elección popular de gobernadores sería el 27 de octubre de 1991. Pero determinó que para los nuevos departamentos del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada se hará a más tardar en 1997, dejándole a la ley la fijación definitiva de la fecha.

Sobre inhabilidades en la elección de los nuevos gobernadores, el artículo transitorio 18 hizo la enumeración correspondiente.

El capítulo se cierra con el artículo transitorio 19 en el cual se señala el período de los alcaldes, concejales y diputados, que se extenderá hasta el 31 de diciembre de 1994.

## Capítulo 2

Dentro de la nueva mentalidad que presidió las sesiones de la Constituyente, se encuentra la disposición del artículo 125 que establece

que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Tal medida se orienta a evitar que la administración pública se convierta en botín electoral, prescindiendo de criterios técnicos, y dándole a la hoja de vida del funcionario la menor importancia posible.

Por medio del artículo transitorio 21, las leyes que desarrollen los principios consignados en el artículo 121 serán expedidas por el Congreso dentro del año siguiente a su instalación. Si en este plazo el Congreso no las dicta, el presidente de la República queda facultado para expedirlas en el plazo de 3 meses. La obligatoriedad de tales leyes y reglamentos lleva a que los nominadores de los servidores públicos tendrán, dentro de su hoja de vida, la calificación de mala conducta por cualquier omisión al respecto.

El Gobierno nacional y durante el término de 18 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una comisión conformada por tres expertos en administración pública o derecho administrativo, designados por el Consejo de Estado, tres miembros designados por el Gobierno nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la Rama Ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta de carácter nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la Carta y, especialmente, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece.

El viejo anhelo de modernizar la administración pública encuentra, en el artículo anterior, ocasión inmejorable para ponerse en marcha. Plena demostración de la cautela con que obró la Constituyente es la norma anterior, que para evitar precipitaciones inconsultas prefirió dejarlo en manos de grupo técnico altamente calificado.

La lógica aconseja que tales cambios, que necesariamente van a afectar la estabilidad laboral de muchas personas, se adopten dentro de criterio cuidadoso, sin perder de vista que la Constituyente recomendó adoptar, en estos casos, reformas a la administración, sin afectar los derechos sociales de los ciudadanos.

### Capítulo 3

El artículo transitorio 22 ordena que la Corte Constitucional, mientras la ley no fije otro número, estará integrada por 7 magistrados, que serán designados por un período de un año, así: dos por el presidente de la República, uno por la Corte Suprema de Justicia; uno por el Consejo de Estado, y uno por el procurador general de la Nación. Los magistrados así elegidos, designarán los dos restantes, de ternas que presentará el presidente de la República. La elección de los magistrados que corresponde a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado, al presidente de la República y al procurador general de la Nación, deberá hacerse dentro de los 5 días siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución.

Lo anterior, en vista de la celeridad, se complementa con el artículo 23 que reviste al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que mediante decreto, y en un término de 2 meses, establezca un régimen procedimental para los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional, en el entendido de que el Congreso en todo tiempo puede derogar o modificar las disposiciones correspondientes.

El artículo 24 prolonga la competencia de la Corte Suprema de Justicia en el caso de las acciones públicas de inconstitucionalidad, para las demandas instauradas antes del 1º de junio de 1991.

Para la Fiscalía General de la Nación, la fecha de iniciación de tareas será fijada después de que se expidan los decretos extraordinarios que la organicen y los que establezcan los nuevos procedimientos penales en desarrollo de las facultades concedidas al presidente de la República por la Constituyente.

Hay una excepción importante cuando dice el artículo transitorio 27:

En los decretos respectivos se podrá, sin embargo, disponer que la competencia de los distintos despachos judiciales se vaya asignando a medida que las condiciones concretas lo permitan, sin exceder del 30 de junio de 1992, salvo para los jueces penales municipales, cuya implantación se

podrá extender por el término de 4 años contados a partir de la expedición de esta Reforma, según lo dispongan el Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación. Las actuales fiscalías de los juzgados superiores penales del circuito y superiores de aduana, y de orden público, pasarán a la Fiscalía General de la Nación. Las demás fiscalías se incorporarán a la estructura orgánica y a la planta de personal de la Procuraduría. El procurador general señalará la denominación, funciones y sedes de estos servidores públicos, y podrá designar a quienes venían ejerciendo dichos cargos, conservando su remuneración y régimen prestacional.

En cuanto hace a la Procuraduría Delegada en lo penal, ésta continuará dentro de la estructura de la Procuraduría General. Pasarán a la Fiscalía General de la Nación, la dirección nacional y las direcciones seccionales de instrucción criminal, el cuerpo técnico de policía judicial y los juzgados de instrucción criminal de la justicia ordinaria, del orden público y penal aduanera.

En cuanto a la Dirección Nacional de Medicina Legal del Ministerio de Justicia, con sus seccionales, se integrarán a la Fiscalía General, como establecimiento público adscrito a la misma. Las dependencias que se integren a la Fiscalía pasarán a ella con todos sus recursos humanos y materiales en los términos que señale la ley que la organice.

En cuanto al conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos hasta tanto se expida la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de tales hechos punibles.

El artículo 29 reitera la prohibición para reelegir a los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Al efecto, sólo se tomarán en cuenta las elecciones que se produzcan con posterioridad a la presente reforma.

## Capítulo 4

El artículo transitorio 31 le ordena al Consejo de Estado, un mes después de instalado el Congreso, elegir a los miembros del Consejo

Nacional Electoral en proporción a la representación que alcancen los partidos y movimientos políticos en el Congreso. Dicho Consejo permanecerá en ejercicio de funciones hasta el 1º de septiembre de 1994. Mientras tal cosa ocurre, la composición del Consejo debe ampliarse en cuatro miembros designados por el Consejo de Estado, de ternas presentadas por los partidos y movimientos que no se encuentran representados en aquél, de acuerdo a las elecciones celebradas el 9 de diciembre, otorgándole dos a la lista mayoritaria y uno a cada una de las listas no representadas que le siguieron en votos.

La norma constitucional del artículo transitorio 34 que le ordena al presidente de la República, en un plazo no mayor de 8 días hábiles a partir de la vigencia de la Constitución, designar a un ciudadano que tendrá la función de impedir de oficio, o a petición de parte, el uso de recursos originalmente provenientes del tesoro público o del exterior, en las campañas electorales que se efectúen en el término indicado de tres años, exceptuando la financiación de las campañas electorales, conforme a la Constitución o la ley.

Dentro de la decisión unánime de la Constituyente, de evitar que los dineros públicos se inviertan en favorecer instituciones privadas o permitir el desvío de los recursos del erario público hacia Fundaciones que no tengan un interés social claramente definido, la norma transcrita debe orientarse hacia evitar la manipulación electoral o la continuación de prácticas contrarias al recto manejo de los fondos públicos.

## Capítulo 5

El artículo 36 dispone que el contralor general de la República y el procurador general de la Nación continuarán en el ejercicio de los cargos, mientras el Congreso elegido para el período constitucional 1994-1998 realice la nueva elección.

En cuanto al defensor del pueblo, éste será escogido por el procurador general de la Nación de terna enviada por el presidente de la República, en plazo no mayor de 30 días.

## Capítulo 6

El artículo transitorio 38 le ordena al Gobierno integrar en el término de seis meses una Comisión de Ordenamiento Territorial, encargada de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes, las recomendaciones que considere del caso para acomodar la división territorial del país a la nueva Carta. El plazo será de tres años.

Al presidente de la República se le otorgan facultades extraordinarias para organizar por medio de decretos, con fuerza de ley, el funcionamiento de los nuevos departamentos erigidos como tales en la Constitución. Tales facultades se extienden hasta suprimir las instituciones nacionales encargadas de la administración de las antiguas intendencias y comisarías y asignar a las entidades territoriales los bienes nacionales que a juicio del Gobierno deban pertenecerle.

En lo relativo al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, el artículo transitorio 41 prevé que si durante los dos años siguientes a la promulgación de la Constitución el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, el gobierno, por una sola vez, expedirá las normas concernientes.

La disposición del artículo transitorio 42 se refiere a que mientras el Congreso expide las leyes de que trata el artículo 310 de la Constitución, el Gobierno las adoptará por decreto. Se trata del régimen especial para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Particularmente, en lo referente a limitar los derechos de circulación y residencia, y establecer controles a la densidad de población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.

## Capítulo 7

El artículo transitorio 43 dispone que para financiar el funcionamiento de las nuevas instituciones y atender a las obligaciones derivadas

de la reforma constitucional, que no hayan sido compensadas con disminución de gastos o traslados de responsabilidades, el Congreso podrá, por una sola vez, disponer ajustes tributarios cuyo producto se destine exclusivamente a la Nación. Se concede un plazo de 18 meses a partir de la instalación del Congreso para que éste los efectúe. El Gobierno nacional podrá, por una sola vez, mediante decreto con fuerza de ley, realizar dichos ajustes. Se condiciona tal medida a que los esfuerzos de la administración para hacer más eficiente el recaudo y para disminuir el gasto público a nivel nacional, no han sido suficientes para atender dichos gastos.

El artículo transitorio 45 se refiere a los recursos que deben recibir como mínimo los distritos y municipios, durante la vigencia fiscal de 1992, al igual que las participaciones en el valor agregado IVA establecidas en la ley 12 de 1986. El mismo artículo prevé régimen gradual y progresivo, a partir de 1993 y por un período de 3 años, según el artículo 357, sobre participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, con el objeto de garantizarle a éstos lo que les pertenece, con los incrementos que el constituyente ha querido garantizar.

La creación de un Fondo de Solidaridad de Emergencia Social, que el Gobierno nacional deberá poner en funcionamiento, por un período de 5 años, está llamado a financiar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana. Igualmente, se prevé en el artículo transitorio 47 un Plan de Seguridad Social de Emergencia, durante 3 años, para las zonas afectadas por aguda violencia.

Una institución que pertenece a la estirpe gaullista de la quinta república francesa es la que se conoce con el nombre de legislación automática, lo cual se había discutido en alguno de los documentos concernientes a la enmienda constitucional de 1968. El artículo transitorio 48 dice:

Dentro de los tres meses siguientes a la instalación del Congreso de la República, el Gobierno presentará los proyectos de ley relativos al régimen jurídico de los servicios públicos; a la fijación de competencias y criterios generales que regirán la prestación de los servicios públicos domiciliarios, así como su financiamiento y régimen tarifario; al régimen de participación de los representantes de los municipios atendidos y de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que

presten los servicios, así como los relativos a la protección, deberes y derechos de aquéllos y al señalamiento de las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios. Si al término de las dos siguientes legislaturas no se expidieren las leyes correspondientes, el presidente de la República pondrá en vigencia los proyectos mediante decretos con fuerza de ley.

La legislación automática también está prevista en el artículo transitorio 49, que hace referencia a los proyectos de ley presentados al Congreso por el Gobierno, de que tratan los artículos 150 numeral 19 d, 180 numeral 24, y 335 relacionados con las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público.

Como norma complementaria el artículo transitorio 50 reviste al presidente de la República para intervenir como atribución constitucional propia, para regular la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo e inversión de recursos captados del público, mientras se dictan las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno en tales campos.

Facultades extraordinarias le otorgó el artículo transitorio 51 al presidente, para organizar el Banco de la República, dentro de la nueva estructura, mientras se dictan las leyes respectivas. La facultad para nombrar la Junta del Banco provisionalmente se justificó en la urgencia de impedir un vacío constitucional de inciertas consecuencias.

Otra norma se refiere a la Comisión Nacional de Valores que tendrá ahora el carácter de Superintendencia, para cuya adaptación el Gobierno nacional tiene facultades.

## Capítulo 8

Este capítulo comienza reconociendo para todos los efectos constitucionales y legales, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado el 15 de octubre de 1985.

El artículo transitorio 55 se ocupa del reconocimiento de las

comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de marcar la misma ley. Corresponde a ésta, sobre la base de los estudios técnicos elaborados por una comisión especial, que el Gobierno creará al efecto, reconocer la propiedad colectiva sobre las áreas que se señalen, y la cual así reconocida, sólo será enajenable en los términos que señale la misma ley. Se protegerá la identidad cultural y los derechos de tales comunidades negras, así como el fomento de su desarrollo económico y social.

Esta norma persigue, interpretando las características de las áreas aledañas al Océano Pacífico, reconocerles derechos ancestrales a los nativos, evitando el despojo de que suelen ser objeto.

En el párrafo primero se consagra que el mismo régimen podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten condiciones similares. En el párrafo segundo del mismo artículo se consagra una vez más la facultad al Gobierno para dictar el decreto ley, que consagre tales prerrogativas, si el Congreso, después de dos años de la entrada en vigencia de la Constitución, no lo hubiere hecho.

El Gobierno se encuentra autorizado (artículo transitorio 57) para conformar una comisión integrada por representantes de los sindicatos, los gremios económicos, los movimientos políticos y sociales, los campesinos y los trabajadores informales, para que en un plazo de 180 días, a partir de la vigencia de la Constitución, elabore una propuesta que desarrolle las normas sobre la seguridad social. Esta propuesta servirá de base al Gobierno para la preparación de los proyectos de ley que deberá presentar a la consideración del Congreso.

Finalmente (artículo transitorio 58), el Gobierno recibió autorización para ratificar los tratados o convenios celebrados que hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las cámaras. La Comisión Especial Legislativa no improbo ninguno de los tratados que el Gobierno le hizo conocer.

El último artículo (art. 59) declara que la Constitución y los demás actos promulgados por la Asamblea Constituyente no están sujetos a

control jurisdiccional alguno por ser expresión de la soberanía popular, expresada a través de los delegatarios y confirmada con el amplio mandato de la opinión nacional.

## BIBLIOGRAFIA

Agudelo Villa, Hernando. *Izquierda o derecha. Dilema permanente*. Segunda edición. Bogotá, 1990.

Antoine, Gérald. *Liberté, Égalité, Fraternité ou les Fluctuations d'une Devise*. UNESCO. Aux Amateurs de Livres. 62, avenue de Suffren 75015 París, 1989.

Ardila Duarte, Benjamín. *Temas constitucionales*. Bucaramanga, 1970.

Acosta, Aurelio (General). *Memorias. Un sobreviviente del glorioso liberalismo colombiano*. Editorial Cromos. Bogotá, 1940.

Arosemena, Justo. *Constituciones políticas de la América Meridional*. Dos tomos. Havre. Imprenta A. Lemale Ainé. 1870.

Becerra Barney, Manuel Francisco. *El control fiscal en la constitución colombiana y en el mundo*. Contraloría General de la República. Serie documentos especiales-1. Bogotá, 1991.

Betancur Cuartas, Jaime. *La constituyente. Itinerario de una propuesta*. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, 1978.

Bielsa, Rafael. *Derecho constitucional*. Segunda edición aumentada. Roque de Palma, editor. Buenos Aires, 1954.

Biscaretti, Paolo. *Derecho constitucional*. Trad. Editorial Tecnos. Madrid, 1965.

Cáceres Corrales, Pablo J. *Crítica constitucional del Estado Liberal a la crisis del Estado Providencia*. Colección bibliográfica Banco de la República. Bogotá, 1989.

Cardoso Gaitán, Aníbal. *Responsabilidad y juzgamiento de los altos*

*funcionarios*. Librería Voluntad. Bogotá, 1958.

Castro Perdomo, César. *Defensa del orden jurídico*. Bogotá, 1974.

Concha, José Vicente. *Apuntamientos de derecho constitucional*. Cuarta edición. Roma, 1927.

Constaín, Alfredo. *Elementos de derecho constitucional*. Tercera edición. Editorial Temis. Bogotá, 1959.

Constant, Benjamín. *Curso de política constitucional*. Madrid, 1968.

De La Vega, José. *La Federación en Colombia*. Bogotá, 1952.

Díaz Arenas, Pedro Agustín. *Estado y Tercer Mundo. El constitucionalismo*. Segunda edición. Editorial Temis. Bogotá, 1991.

Duguit, León. *Las transformaciones del derecho público*. Traducción con estudio preliminar de Adolfo Posada y Ramón Jaen. Segunda edición. Francisco Beltrán. Librería Española y Extranjera. Príncipe, 16. Madrid, 1926.

Dupuy, René-Jean. *Le Monde Dimanche*. P. XIII, París 15 Janvier, 1984.

Echeverry Urubur, Alvaro. *Teoría constitucional y ciencia política*. Cuarta edición. Editorial Temis. Bogotá, 1990.

Espinosa Valderrama, Augusto. *Reflexiones para el cambio*. Bogotá, 1986.

Fals Borda, Orlando. *Democracia participativa y Constituyente*. Revista Foro No. 13. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, octubre 1990.

Fernández Botero, Eduardo. *Las constituciones colombianas comparadas*. Editorial Universidad de Antioquia. Tomos I y II. Medellín, 1974.

---

*Estudios sobre la Constitución Política de Colombia*. Ediciones Crítica Jurídica. Medellín, 1974.

Fix-Zamudio, Hector. *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1968.

García Pelayo, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Tercera edición. Manuales de la Revista de Occidente. Madrid, 1953.

Gómez Otálora, Hernando. *Derecho y desarrollo*. Colección Bibliográfica Banco de la República. Bogotá, 1991.

Gnecco Mozo, José. *La reforma constitucional de 1936*. Bogotá, 1938.

Hauriou, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Traducción castellana, adaptación y apéndice sobre "El derecho constitucional y las instituciones políticas en España" a cargo de José Antonio González Casanova. Colección Demos. Ediciones Ariel. Barcelona s.f.

Holguín Sarria, Armando. *El debate general en la Asamblea Nacional Constituyente*. Contraloría General de la República. Bogotá, junio de 1991.

Kelsen, Hans. *Teoría general del Estado*. México, 1951.

López Garrido, Diego. *Terrorismo, política y derecho. La legislación antiterrorista en España, Reino Unido, República Federal de Alemania, Italia y Francia*. Alianza Editorial. Madrid, 1987.

López Michelsen, Alfonso. *Introducción al estudio de la Constitución de Colombia*. Editorial El Liberal. Bogotá, s.f.

\_\_\_\_\_ *Cuestiones colombianas*. Impresiones Modernas, S.A. México, D.F., 1955.

\_\_\_\_\_ *Posdata a la alternación*. Populibros. Bogotá, 1970.

\_\_\_\_\_ *Borradores para una reforma constitucional*. Temas de derecho público. Universidad Externado de Colombia. Departamento de Derecho Público. Bogotá, 1991.

López Ospina, Gonzalo. *Índice analítico de la constitución colombiana*. Editorial Papiro. Manizalez, 1991.

Melo Guevara, Gabriel. *El Estado y la Constitución*. Editorial Temis. Bogotá, 1967.

Mendes France, Pierre. *La República moderna*. Aguilar, Trad. Madrid, 1963.

Molina, Gerardo. *Las ideas liberales en Colombia*. Dos volúmenes. Bogotá, 1970 y 1974.

Montoya, José Antonio. *Tratado de derecho constitucional*. Tipografía Colón. Bogotá, 1938.

Muñoz Uribe, Manuel Antonio. *Cátedras para la democracia. Por los caminos del constituyente primario*. Segunda edición actualizada. Medellín, 1990.

Navarro, Pedro Juan. *Constitución Política de la República de Colombia, 1936*. Talleres Gráficos Mundo al Día. Bogotá, 1937.

Noguera Laborde, Rodrigo. *Constitución de la República de Colombia y sus antecedentes desde 1885*. Publicaciones del Fondo Rotatorio de la Pontificia Universidad Católica Javeriana. Bogotá, 1950.

Noguera Mendoza, Aníbal. *Aproximación a Alfonso López*. Tomo I y II. Banco de la República, 1986.

Palacios Mejía, Hugo. *La economía en el derecho constitucional colombiano*. Tomos I y II. Bogotá, 1975.

Pastrana Borrero, Misael. *Desde la última fila*. Fundación Simón Bolívar. Unión Gráfica Editores. Santafé de Bogotá, 1991.

Peces-Barba Martínez, Gregorio (compilador). *Constituciones españolas*. Madrid, 1986.

Pérez Escobar, Jacobo. *Derecho constitucional colombiano*. Editorial Horizontes. Medellín, 1974.

Puentes, Milton. *Historia del Partido Liberal Colombiano*. Segunda edición. Bogotá, 1961.

Restrepo, Carlos E. *Orientación republicana*. Dos tomos. Biblioteca Banco Popular. Bogotá, 1972.

Restrepo Piedrahita, Carlos. *Las facultades extraordinarias*. Publicaciones Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1973.

---

\_\_\_\_\_ *25 años de evolución político-constitucional, 1950-1975*. Bogotá, 1976.

---

\_\_\_\_\_ *Constituciones de la primera República Liberal*. Tomos I y II. Publicaciones Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1979.

---

\_\_\_\_\_ *Ponencia para segundo debate (Senado)*. Anales del Congreso No. 37/67, sobre el proyecto de Acto Legislativo No. 46/66. "Reformatorio de la Constitución Política". Historia de la Reforma Constitucional de 1968.

Rivadeneira, Antonio José. *Historia constitucional de Colombia. 1510-1978*. Editorial Horizontes. Bogotá, 1978.

Rodríguez, R. Gustavo Humberto. *Ezequiel Rojas y la primera República Liberal*. Bogotá, 1970.

Saa Velasco, Ernesto. *Teoría constitucional colombiana*. Publicación de la Universidad del Cauca. Popayán, 1976.

Salamanca Parra, Hugo. *Proyecto de Constitución Política para la República de Colombia, presentado a la honorable Asamblea Nacional Constituyente*. Bogotá, 1991.

Sánchez, Ricardo. 'Aproximación a los derechos humanos y su protección en la nueva Constitución de Colombia'. Revista Politeia No. 8. Facultad de Derecho, Ciencias Político Sociales, Universidad Nacional de Colombia. Santafé de Bogotá, 1991.

Sánchez Viamonte, Carlos. *Manual de derecho constitucional*. Cuarta edición. Editorial Kapelusz. Buenos Aires, 1959.

Segovia, Lácides. *Historia de las leyes*. Acto Legislativo número 3 de 1910. Compilación. Cartagena, 1914.

Silva Bascañan, Alejandro. *Derecho Político. Ensayo de una síntesis*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1980.

Tascón, Tulio Enrique. *Historia del derecho constitucional colombiano*. Editorial Minerva, Bogotá, 1953.

\_\_\_\_\_ *El derecho constitucional colombiano*. Tercera edición. Bogotá, 1944.

Tirado Mejía, Alvaro. *Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo, 1934-38*. Instituto Colombiano de Cultura. Bogotá, 1981.

\_\_\_\_\_ *El pensamiento de Alfonso López Pumarejo*. Primera edición. Biblioteca Banco Popular. Bogotá, 1986.

Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica. México, 1957.

Torres, Carlos Arturo. *Idola Fori*. Publicaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja, 1969.

Torres, Hernando. *Constitución y nuevo municipio*. Federación Colombiana de Municipios. Santafé de Bogotá, 1991.

Turbay Ayala, Julio César. *Reforma Constitucional*. Acto Legislativo número 1 de 1979. Publicación de la Presidencia de la República, 1979.

Uribe Vargas, Diego; Díaz Arenas, Pedro. A.; Córdoba Poveda, Jorge E.; Velasco Parrado, Luis Alfonso; Ardila Duarte, Benjamín; Escobar Piza, Gustavo; Pérez, Luis Guillermo y Vargas, Ana María. *Lecturas de la Nueva Constitución*. Editorial El Búho. Santafé de Bogotá, 1991.

Uribe Vargas, Diego. *Las constituciones de Colombia*. Tomos I, II y III. Ediciones Cultura Hispánica. Instituto de Cooperación Iberoamericana. Segunda edición. Madrid, España. 1985.

\_\_\_\_\_. *Cuarenta años de constitucionalismo coyuntural*. Revista Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1986.

\_\_\_\_\_. *El defensor de los derechos humanos. Un proyecto de Ombudsman para Colombia*. Bogotá, 1977.

\_\_\_\_\_. *El referéndum*. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, 1967.

\_\_\_\_\_. *Estructura constitucional para el cambio*. Editorial Temis S.A. Bogotá, 1986.

\_\_\_\_\_. *La tercera generación de derechos humanos y la paz*. Segunda edición. Plaza y Janés. Bogotá, 1986.

\_\_\_\_\_. *Las grandes palabras en los momentos de crisis. Constitución y democracia en el nuevo mundo. Una visión panorámica de las Instituciones Políticas en el Continente americano*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1988.

Vasak, Karel (editor general). *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*. UNESCO. Volúmen I, II y III. 1984.

Vázquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*. Tercera edición aumentada. Ediciones Suramérica Ltda. Noviembre, 1986.

Vásquez Cobo Carrizosa, Camilo. *El Frente Nacional. Su origen y desarrollo*. Carvajal y Compañía, Cali, s.f.

Velázquez Torres, Magdala y Tirado Mejía, Alvaro. *Reforma Constitucional de 1936*. Colección Pensadores Políticos Colombianos. Tomo I y II. Bogotá, s.f.

Vidal Perdomo, Jaime. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*. Biblioteca Jurídica Contemporánea. Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1970.

Yepes Arcila, Hernando. *La Reforma Constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*. Manizales, 1973.

#### COMPILACIONES Y DOCUMENTOS

*Gaceta Constitucional. Asamblea Nacional Constituyente*. Nos. 1 al 144. Bogotá, 1991.

*Gaceta Legislativa. Comisión Especial Legislativa*. Nos. 1 al 45. Bogotá, 1991.

*Una constituyente de todos los colombianos*. Documentos para las comisiones preparatorias y las mesas de trabajo. Presidencia de la República. Bogotá, 1990.

*La exequibilidad de la Asamblea Constitucional*. Texto completo de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, con salvamento de voto, que declaró parcialmente constitucional el Decreto 1926 de 1990. Texto del Decreto 1926/90. Editorial Dintel Ltda. Bogotá.

*Propuesta para abrir el debate. Asamblea Nacional Constituyente*. Presidencia de la República. Bogotá, 1990.

"El control fiscal en la Constitución". *Economía Colombiana* No. 235. Revista de la Contraloría General de la República. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, mayo-junio, 1991.

"La economía en la Constitución". *Economía Colombiana* No. 234. Revista de la Contraloría General de la República. Fedesarrollo. Bogotá, abril 1991.

*Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia.* Presidencia de la República. Bogotá, febrero de 1991.

*Los partidos políticos en Colombia. Ojeada histórica. El último proceso electoral. La Convención de Ibagué.* Prólogo de Ricardo Tirado Macías. Aguila Negra Editorial. Bogotá, 1922.

*Cómo democratizar el Estado colombiano.* Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Alberto Hernández Mora y otros. Bogotá, 1990.

*Autonomía local y descentralización, instrumentos normativos y técnico-administrativos aplicados.* Municipio de Barrancas, Guajira. José V. Berardinelli. Alcalde. Volumen I y II. 1989.

*Una constituyente para la Colombia del futuro.* Fescol. Programa Democracia, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes. Segunda edición ampliada. Tercer Mundo. Bogotá, 1990.

# CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA\*

## Preámbulo

### Título I

De los principios fundamentales (art. 1 - art. 10).

### Título II

De los derechos, las garantías y los deberes

- Capítulo 1. De los derechos fundamentales (art. 11 - art. 41).
- Capítulo 2. De los derechos sociales, económicos y culturales (art. 42 - art. 77).
- Capítulo 3. De los derechos colectivos y del ambiente (art. 78 - art. 82).
- Capítulo 4. De la protección y aplicación de los derechos (art. 83 - art. 94).
- Capítulo 5. De los deberes y obligaciones (art. 95).

### Título III

De los habitantes y del territorio

- Capítulo 1. De la nacionalidad (art. 96 - art. 97).
- Capítulo 2. De la ciudadanía (art. 98 - art. 99).
- Capítulo 3. De los extranjeros (art. 100).
- Capítulo 4. Del territorio (art. 101 - art. 102).

### Título IV

De la participación democrática y de los partidos políticos

- Capítulo 1. De las formas de participación democrática (art. 103-art. 106).
- Capítulo 2. De los partidos y de los

movimientos políticos (art. 107 - art. 111).

- Capítulo 3. Del estatuto de la oposición (art. 112).

### Título V

De la organización del Estado

- Capítulo 1. De la estructura del Estado (art. 113 - art. 121).
- Capítulo 2. De la función pública (art. 122 - art. 131).

### Título VI

De la Rama Legislativa

- Capítulo 1. De la composición y las funciones (art. 132 - art. 137).
- Capítulo 2. De la reunión y el funcionamiento (art. 138 - art. 149).
- Capítulo 3. De las leyes (art. 150 - art. 170).
- Capítulo 4. Del Senado (art. 171 - art. 175).
- Capítulo 5. De la Cámara de Representantes (art. 176 - art. 178).
- Capítulo 6. De los congresistas (art. 179 - art. 187).

### Título VII

De la Rama Ejecutiva

- Capítulo 1. Del presidente de la República (art. 188 - art. 199).
- Capítulo 2. Del Gobierno (art. 200 - art. 201).
- Capítulo 3. Del vicepresidente (art. 202 - art. 205).
- Capítulo 4. De los ministros y directores de los departamentos administrativos (art. 206 - art. 208).
- Capítulo 5. De la función

\* El índice analítico de la Constitución que se anexa en seguida señala los artículos en los que se menciona cada tema. Con la ayuda de este índice general, el lector puede saber a qué Título corresponde el artículo, y buscar en el Capítulo del libro el comentario del autor.

administrativa (art. 209 - art. 211).

- Capítulo 6. De los estados de excepción (art. 212 - art. 215).
- Capítulo 7. De la fuerza pública (art. 216 - art. 223).
- Capítulo 8. De las relaciones internacionales (art. 224 - art. 227).

### **Título VIII**

De la Rama Judicial

- Capítulo 1. De las disposiciones generales (art. 228 - art. 233).
- Capítulo 2. De la jurisdicción ordinaria (art. 234 - art. 235).
- Capítulo 3. De la jurisdicción contencioso administrativa (art. 236 - art. 238).
- Capítulo 4. De la jurisdicción constitucional (art. 239 - art. 245).
- Capítulo 5. De las jurisdicciones especiales (art. 246 - art. 248).
- Capítulo 6. De la Fiscalía General de la Nación (art. 249 - art. 253).
- Capítulo 7. Del Consejo Superior de la Judicatura (art. 254 - art. 257).

### **Título IX**

De las elecciones y de la organización electoral

- Capítulo 1. Del sufragio y de las elecciones (art. 258 - art. 263).
- Capítulo 2. De las autoridades electorales (art. 264 - art. 266).

### **Título X**

De los organismos de control

- Capítulo 1. De la Contraloría General de la República (art. 267 - art. 274).
- Capítulo 2. Del ministerio público (art. 275 - art. 284).

### **Título XI**

De la organización territorial

- Capítulo 1. De las disposiciones generales (art. 285 - art. 296).
- Capítulo 2. Del régimen departamen-

tal (art. 297 - art. 310).

- Capítulo 3. Del régimen municipal (art. 311 - art. 321).
- Capítulo 4. Del régimen especial (art. 322 - art. 331).

### **Título XII**

Del régimen económico y de la hacienda pública

- Capítulo 1. De las disposiciones generales (art. 332 - art. 338).
- Capítulo 2. De los planes de desarrollo (art. 339 - art. 344).
- Capítulo 3. Del presupuesto (art. 345 - art. 355).
- Capítulo 4. De la distribución de recursos y de las competencias (art. 356 - art. 364).
- Capítulo 5. De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos (art. 365 - art. 370).
- Capítulo 6. De la banca central (art. 371 - art. 373).

### **Título XIII**

De la reforma de la Constitución (art. 374 - art. 380).

**De las disposiciones transitorias**

- Capítulo 1 (art. transitorio 1 - art. transitorio 19).
- Capítulo 2 (art. transitorio 20 - art. transitorio 21).
- Capítulo 3 (art. transitorio 22 - art. transitorio 30).
- Capítulo 4 (art. transitorio 31 - art. transitorio 35).
- Capítulo 5 (art. transitorio 36 - art. transitorio 37).
- Capítulo 6 (art. transitorio 38 - art. transitorio 42).
- Capítulo 7 (art. transitorio 43 - art. transitorio 53).
- Capítulo 8 (art. transitorio 54 - art. transitorio 59).

# INDICE ANALITICO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA\*

## A

### ACCION

- Ante autoridades judiciales. Artículo 87.
- De inconstitucionalidad. Artículo 237 numeral 2, Artículo 241
- De tutela. Artículo 86.
- Populares para la protección de los derechos e intereses colectivos. Artículo 88

### ACTIVIDAD ECONOMICA

Es libre dentro de los límites del bien común. Artículo 333.

### ACTIVIDAD FINANCIERA, BURSATIL, ASEGURADORA

- Su inspección y vigilancia le corresponde al Presidente de acuerdo con la ley. Artículo 189 No. 24
- Sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado. Artículo 335.

### ACTOS LEGISLATIVOS

Procedimiento. Artículo 375

### ACUERDOS

- Municipales. Artículo 315 numerales 1, 5, 6.
- Revisión por los gobernadores. Artículo 305 numeral 10

### ACUSACION

- De funcionarios. Artículo 174, Artículo 178 numeral 4, Artículo 235 numerales 2 y 4

### ADJUDICACION

De baldíos. Artículo 150 numeral 18

### ADMINISTRACION

De justicia. Artículo 116 y Artículo 228

### ADOLESCENTES

Derecho de los. Artículo 45

### ADOPCION

- De menores. Artículo 42
- Nacionales por. Artículo 96 No. 2

### ADUANAS

Variación de tarifas. Artículo 150 No. 19 Lit. c, Artículo 189 No. 25

### AGENTES

- Diplomáticos nacionales. Artículo 189 numeral 2
- Extranjeros, negocios contenciosos. Artículo 235 numeral 4

### ALCALDE MAYOR

Elección, período, suspensión o destitución. Artículo 323

### ALCAIDES

- Atribuciones. Artículo 315

---

\* Presidencia de la República-Ministerio de Gobierno. Primera edición, noviembre de 1991, Santafé de Bogotá D.C.

- Jefe administración local, elección, período, no reelección, suspensión o destitución. Artículo 314
  - Realización de consultas populares. Artículo 105
  - Revisión de sus actos. Artículo 305 No. 10
- ALIMENTOS**  
Protección a la producción. Artículo 65
- AMAZONAS**  
Se erige en departamento. Artículo 309
- AMBIENTE**  
Derecho a, protección, deber del Estado, fomento. Artículo 79
- AMNISTIA**  
Por delitos políticos. Artículo 150 No. 17
- ANALFABETISMO**  
Erradicación. Artículo 68
- APREHENSION**  
Del delincuente in fraganti. Artículo 32
- ARAUCA**  
Se erige en departamento. Artículo 309
- AREAS METROPOLITANAS**  
- Organización, régimen administrativo y fiscal, consultas populares, atribuciones, financiación y autoridades. Artículo 319
- ARMAS**  
- Monopolio del Estado para la introducción y fabricación de armas convencionales; porte de armas, requisitos. Artículo 223
- Prohibiciones de fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares. Artículo 81

**ARRESTO**  
Artículo 28

**ASAMBLEA CONSTITUYENTE**  
Convocatoria, procedimiento, elección, suspensión de la facultad reformadora del Congreso. Artículo 376

**ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES**  
- Atribuciones. Artículo 300
- Delegación de funciones. Artículo 301
- Elección, época de sesiones, sesiones extraordinarias. Artículo 293
- Naturaleza, integración, inhabilidades, incompatibilidades, honorarios, requisitos. Artículo 299.
- Quórum y mayorías decisorias. Artículo 148

**ASCENSOS**  
- De la fuerza pública. Artículo 173 numeral 2
- De los funcionarios. Artículo 125

**ASIGNACION**  
- De los congresistas. Artículo 187
- Del tesoro público, prohibición para recibir más de una. Artículo 128

**ASILO**  
Derecho de. Artículo 36

**ASISTENCIA**  
Pública. Artículo 46

**ASOCIACION**  
Libertad de. Artículo 38

**AUTONOMIA**  
- Departamental y municipal. Artículo 298. Artículo 311

- Universitaria. Artículo 69

**AUTORIDADES**

- Públicas, sanciones. Artículo 92
- Finalidad. Artículo 2
- Electorales. Artículo 264

**AUTORIZACIONES**

- Al Gobierno, a los gobernadores, a los alcaldes. Artículo 150 numerales 9 y 10, Artículo 300 numeral 9. Artículo 313 numeral 3

**AUXILIOS**

- Prohibición a las ramas u órganos del poder público de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. Artículo 355

**B**

**BALDIOS**

- Limitación o regulación de su apropiación o adjudicación. Artículo 150, numeral 18

**BANCA CENTRAL**

- Entidad, organización, funciones básicas. Artículo 371
- Junta directiva, funciones, composición, contenido de la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República. Artículo 372

**BANCO DE LA REPUBLICA**

- Ver Banca Central. Artículo 371

**BIENES**

- Autorización para enajenarlos. Artículo 300 numeral 9
- Calidad, información, responsabilidad en la producción y comercialización. Artículo 78
- Espectro electromagnético. Artículo 75

- Públicos. Artículo 63, Artículo 72

**BUENA FE**

- Presunción. Artículo 83

**BUQUES**

- De guerra extranjeros. Artículo 189 numeral 7

**C**

**CABILDO ABIERTO**

- Como mecanismo de participación del pueblo. Artículo 107

**CAMARA DE**

**REPRESENTANTES**

- Atribuciones especiales. Artículo 178
- Calidades para ser elegido representante. Artículo 177
- Circunscripción especial. Artículo 176
- Elección y composición. Artículo 176

**CAMARAS**

- Prohibiciones. Artículo 136
- Facultades de cada una. Artículo 135

**CAMBIO**

- Internacional. Artículo 371

**CARRERA**

- Judicial
- El Consejo Superior la administra. Artículo 256
- Administrativa. Artículo 125

**CARTA**

- De naturalización. Artículo 96 numeral 2, literal a), Artículo 189 numeral 28

**CARTAGENA**

- Conserva su régimen y carácter de Distrito Turístico. Artículo 328

**CENSO DE POBLACION**

Artículo 54 Transitorio

**CIRCULACION Y RESIDENCIA**

- Derecho a la. Artículo 24

**CIRCUNSCRIPCION****ELECTORAL**

- Cámara de Representantes.

Artículo 176

- Senado. Artículo 171

**CITACIONES**

- A los ministros para que concurren a las sesiones de las Cámaras. Artículo 135 numeral 8. Artículo 208

- A los viceministros, directores de departamentos administrativos, gerente del Banco de la República, gerentes de entidades descentralizadas y otros funcionarios de la Rama Ejecutiva. Artículo 208

- A personas naturales o jurídicas a las comisiones permanentes del Congreso. Artículo 137

**CIUDADANIA**

- Condición previa para ejercer derechos políticos. Artículo 99

- Pérdida, suspensión, rehabilitación, edad. Artículo 98

**CODIGOS**

Expedición y reformas. Artículo 150 numeral 2

Prohibición de facultades extraordinarias al Presidente para expedirlos. Artículo 150 numeral 10

**COMISION**

Nacional del servicio civil.

Artículo 130

- Responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos. Artículo 130

Asesora de Relaciones Exteriores

- Su composición será determinada por la ley. Artículo 225

- Es cuerpo consultivo del Presidente de la República. Artículo 225

**COMPETENCIA ECONOMICA**

Es un derecho de todos que supone responsabilidades. Artículo 333

**CONSUMIDORES**

Protección, organización. Artículo 78

**COMUNAS**

Como división de los municipios en zonas urbanas. Artículo 318

**CONCEJALES**

- No son empleados públicos, honorarios, faltas absolutas. Artículo 312

- Prohibiciones. Artículo 292

**CONCEJO DISTRITAL**

Composición, elección, período. Artículo 323

**CONCEJOS MUNICIPALES**

- Atribuciones. Artículo 313

- Naturaleza, período, integración, calidades, inhabilidades e incompatibilidades, sesiones. Artículo 312

**CONCIENCIA**

Derecho a la libertad de. Artículo 18

**CONGRESO**

- Atribuciones, integración. Artículo 114

- Casos de reunión en un solo cuerpo. Artículo 141

- Comisiones permanentes. Artículo 142

- Facultades de cada Cámara. Artículo 135

- Funciones. Artículo 150
- Iniciativa legislativa. Artículo 154, Artículo 155
- Iniciativa para reformar la Constitución. Artículo 375
- Leyes estatutarias. Artículo 152
- Leyes orgánicas. Artículo 151
- Mensaje de urgencia del Presidente. Artículo 163
- Objeciones del Gobierno a los proyectos de ley. Artículo 166, Artículo 167
- Prohibiciones al Congreso y cada una de sus Cámaras. Artículo 136
- Quórum decisorio. Artículo 146
- Quórum deliberativo. Artículo 145
- Reforma la Constitución. Artículo 374
- Requisitos para que un proyecto sea Ley. Artículo 157
- Reunión. Artículo 138
- Sanción de las leyes. Artículo 165, Artículo 168
- Se suspende la facultad ordinaria para reformar la Constitución. Artículo 376
- Sede. Artículo 140
- Trámite de la reforma. Artículo 375
- Ejerce determinadas funciones judiciales. Artículo 116

#### **CONMOCION INTERIOR**

Estado de.

- Motivos, declaración, término, facultades, decretos legislativos, vigencia, suspensión de leyes incompatibles, prórroga, reunión del Congreso, informe motivado del presidente.
- Prohibición a la Justicia Penal

Militar. Artículo 213

- Normas generales. Artículo 214

#### **CONSEJO DE ESTADO**

- Atribuciones. Artículo 237
- Elección magistrados. Artículo 231
- Integración, división en salas y secciones, funciones de las salas, organización interna. Artículo 236
- Período, no reelección. Artículo 233
- Requisitos magistrados. Artículo 232
- Facultad para presentar proyectos de ley. Artículo 156

#### **CONSEJO NACIONAL DE PLANEACION**

Integración, carácter consultivo, designación, consejos de planeación de las entidades territoriales. Artículo 340

#### **CONSEJONACIONAL ELECTORAL**

- Atribuciones especiales. Artículo 265
- Composición, elección y calidades para ser miembro. Artículo 264

#### **CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**

- Atribuciones. Artículo 256
- Calidades para ser miembro. Artículo 255
- División en salas. Artículo 254
- Funciones. Artículo 257
- Facultad para presentar proyectos de ley. Artículo 156

#### **CONSEJOS INDIGENAS**

Funciones. Artículo 330

#### **CONSULTA POPULAR**

- Constitucionalidad de las de

orden nacional. Artículo 241

numeral 3

- Gobernadores y alcaldes podrán adelantar sobre asuntos de su competencia. Artículo 105

- Mecanismo de participación. Artículo 103

- Para decisiones de trascendencia nacional. Artículo 104

### **CONTADOR GENERAL**

- Llevará la contabilidad general de la Nación. Artículo 354

### **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

- El control fiscal es una función pública. Artículo 267

- Tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control del resultado de la administración. Artículo 119

- Se ejercerá en forma posterior y selectiva. Artículo 267 inciso 2

- Atribuciones del contralor. Artículo 268

- La ley podrá autorizar que la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas. Artículo 267 inciso 2

- Participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública. Artículo 270

- Forma de elección de los contralores departamentales y municipales, funcional, calidades, inhabilidades, incompatibilidades. Artículo 272

- Vigilancia de la gestión fiscal en las entidades territoriales. Artículo 272

- Valor probatorio de las indagaciones preliminares de la

Contraloría. Artículo 271

- Elección del auditor que ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría. Artículo 274

### **CONVENIOS**

Internacionales de derechos humanos. Artículo 93

### **CORPORACIONES**

#### **AUTONOMAS**

Se crea la del Río Grande de la Magdalena. Artículo 331

#### **CORREGIMIENTOS**

Como división de los municipios en zonas rurales. Artículo 318

#### **CORRESPONDENCIA**

Inviolabilidad. Artículo 15

#### **CORTE CONSTITUCIONAL**

- Cosa juzgada. Artículo 243

- Elección de magistrados. Artículo 173

- Integración, diversidad de magistrados, elección. Artículo 239

- Ley orgánica. Artículo 242

- Período, no reelección. Artículo 233

- Prohibición a los magistrados. Artículo 245

- Prohibición para ser elegido magistrado. Artículo 240

- Requisitos. Artículo 232

- Funciones. Artículo 241

- Facultad para presentar proyectos de ley. Artículo 156

#### **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

- Atribuciones. Artículo 235

- Elección magistrados. Artículo 231

- Integración máximo Tribunal Jurisdicción Ordinaria, competencia de las Salas. Artículo 234

- Período, no reelección. Artículo 233

- Requisitos magistrados. Artículo 232
- Facultades para presentar proyectos de ley. Artículo 156

**CULTOS**

Derecho a la libertad de. Artículo 19

**CULTURA**

- Deber del Estado, fomento, acceso, igualdad, manifestaciones. Artículo 70
- Incentivos a personas e instituciones. Artículo 71
- Patrimonio. Artículo 72

**CUOCIENTE**

Electoral, aplicación, definición. Artículo 263

**D**

**DEBERES**

- De las personas de procurar el cuidado de su salud y de la comunidad. Artículo 49
- De los congresistas de inhibirse por situaciones de carácter moral o económico. Artículo 182
- De los miembros de los cuerpos colegiados de actuar consultando la justicia y el bien común. Artículo 133
- De los nacionales y extranjeros de acatar la Constitución y las leyes y respetar y obedecer a las autoridades. Artículo 4
- De los particulares y las autoridades de ceñirse a los postulados de la buena fe. Artículo 83
- De los partidos, movimientos y candidatos de rendir públicamente cuentas sobre el

volumen, origen y destino de sus ingresos. Artículo 109

- Deber de la pareja de sostener y educar a los hijos menores o impedidos. Artículo 42
- Del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente. Artículo 79
- Del Estado de promover el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra. Artículo 64
- Del Estado de promover la concertación para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo. Artículo 55
- Del Estado de promover y fomentar el acceso de todos a la cultura. Artículo 70
- Del Estado de propiciar la ubicación laboral de las personas. Artículo 54
- Del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público. Artículo 82
- Igualdad de derechos y deberes de los hijos. Artículo 42
- Interpretación de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos. Artículo 93
- De las personas y del ciudadano. Artículo 95

**DEBIDO PROCESO**

Aplicación, concepto. Artículo 29

**DECLARACION**

Contra sí mismo o contra los parientes. Artículo 33

**DECRETOS**

Ley. Artículos 150 numeral 10, Artículo 341

- Decisión sobre las demandas de inconstitucionalidad. Artículo

241 numeral 5

Legislativos. Artículo 212,  
Artículo 213, Artículo 215

- Decisión sobre la  
constitucionalidad. Artículo 241  
numeral 7

Reglamentarios. Artículo 189  
numeral 11

- Decisión sobre las acciones de  
nulidad por inconstitucionalidad.  
Artículo 237 numeral 2

#### **DEFENSOR DEL PUEBLO**

- Forma parte del Ministerio  
Público, está bajo la dirección del  
procurador general de la Nación,  
elección, período. Artículo  
281

- Funciones. Artículo 282

#### **DELEGACION**

De funciones presidenciales.  
Artículo 211

#### **DEPARTAMENTOS**

- El Congreso Nacional puede  
decretar la formación de nuevos.  
Artículo 297

- Autonomía. Artículo 298  
Administrativos

- Forman parte de la Rama  
Ejecutiva. Artículo 115

#### **DEPORTE**

Derecho a la práctica del. Artículo  
52

#### **DERECHOS**

- A la atención de la salud y el  
saneamiento ambiental. Artículo  
49

- A la circulación y residencia.  
Artículo 24

- A la educación. Artículo 67

- A la honra. Artículo 21

- A la huelga, ejercicio y  
prohibiciones. Artículo 56

- A la igualdad. Artículo 13

- A la intimidad Habeas Data e  
inviolabilidad de comunicacio-  
nes. Artículo 15

- A la libertad de conciencia.  
Artículo 18

- A la libertad de cultos. Artículo  
19

- A la libertad de expresión.  
Artículo 20

- A la negociación colectiva.  
Artículo 55

- A la paz. Artículo 22

- A la personalidad jurídica.  
Artículo 14

- A la lapropiedad. Artículo 58

- A la recreación, al deporte y al  
aprovechamiento del tiempo  
libre. Artículo 52

- A la seguridad social. Artículo 48

- A la vida. Artículo 11

- A la vivienda digna. Artículo 51

- A presentar peticiones  
respetuosas a las autoridades.  
Artículo 23

- Al ambiente. Artículo 79

- Al libre desarrollo de la  
personalidad. Artículo 16

- Al trabajo. Artículo 25

- Aplicación inmediata. Artículo  
85

- De asilo. Artículo 36

- De asociación. Artículo 38

- De la familia. Artículo 42

- De la tercera edad. Artículo 46

- De los adolescentes. Artículo 45

- De los disminuidos físicos.  
Artículo 47

- De los niños. Artículo 44

- De reunión y manifestación.  
Artículo 37

- De sindicalización. Artículo 39

- Enunciación no restrictiva.  
Artículo 94

- Políticos. Artículo 40

- Adquiridos. Artículo 58

**DETENCION**

- De las personas, requisitos, prohibición por deudas y obligaciones civiles. Artículo 28

- De los miembros del Congreso.  
Artículo 186

**DEUDA**

El endeudamiento interno y externo no podrá exceder la capacidad de pago de la Nación y de las entidades territoriales.  
Artículo 364

**DIPUTADOS**

- Elección. Artículo 293

- Inhabilidades, incompatibilidades, no son funcionarios públicos, período, honorarios, calidades.  
Artículo 299

- Limitación de apropiaciones para honorarios. Artículo 308

- Prohibiciones. Artículo 292

**DIRECTORES**

De departamentos administrativos  
- Son nombrados libremente por el Presidente de la República.  
Artículo 189 numeral 1

**DISMINUIDOS FISICOS**

Derechos de los. Artículo 47

**DISTRITO CAPITAL**

- Composición del Concejo Distrital. Artículo 323

- Régimen político, fiscal y administrativo obligación de las autoridades. Artículo 322

**DOMICILIO**

- Inviolabilidad. Artículo 28  
- Delincuente en flagrancia.

Artículo 32

**DONACIONES**

- Intervivos o testamentarios.  
Artículo 62

- Prohibición de decretarlas en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.  
Artículo 355

**E**

**ECONOMIA**

- La dirección general estará a cargo del Estado. Artículo 334

- Le corresponde al Congreso expedir las leyes de intervención económica. Artículo 150 numeral 21.

**EDILES**

Período, elección, prohibición.  
Artículo 323

**EDUCACION**

- Función social, acceso, gratuidad, inspección, dirección.  
Artículo 67

- Destinación del monopolio de licores. Artículo 336

- Corresponde al Congreso dictar normas generales para reglarla. Artículo 150 numeral 19 literal F.

- Corresponde al Presidente la inspección y vigilancia. Artículo 189 numeral 21

**ELECCIONES**

- Forma de hacerlas. Artículo 258

- A quiénes se elige. Artículo 260

- Cuociente electoral. Artículo 263

**EMERGENCIA**

Estado de

- Causas, declaración, períodos,

decretos, materias;  
convocación al Congreso,  
pronunciamento, derogación,  
modificación o adición de los  
decretos, responsabilidad del  
presidente y los ministros,  
derechos de los trabajadores,  
decisión de la Corte. Artículo  
215

### ENTIDADES

Descentralizadas del orden  
nacional por servicios  
- Creadas por ley o autorizadas.  
Artículo 210  
- Régimen jurídico y  
responsabilidad de sus directores  
establecidos por ley. Artículo  
210

Territoriales

- Cuáles son. Artículo 286  
- Autonomía, derechos. Artículo  
287  
- Ley orgánica. Artículo 288  
- Calidades, inhabilidades,  
incompatibilidades, fecha de  
posesión, período de sesiones,  
faltas temporales o absolutas  
de los elegidos por voto popular  
para el desempeño de fun-  
ciones públicas en las entidades  
territoriales. Artículo 293  
- Emisión de títulos y bonos de  
deuda pública. Artículo 295

### EQUIDAD

- Criterio auxiliar de la  
administración de justicia.  
Artículo 230  
- Expropiación, por motivos de  
utilidad pública o interés social.  
Artículo 58  
- No controvertible judicialmente.  
Artículo 58

### ESCLAVITUD

Prohibición de la. Artículo 17

### ESPACIO

Aéreo  
- Es parte de Colombia. Artículo  
101  
Público  
- Protección, destinación. Artículo  
82

### ESPECTRO

#### ELECTROMAGNETICO

- Es un bien público, intervención  
del Estado en su uso para  
evitar prácticas monopolísticas.  
Artículo 75  
- Es parte de Colombia. Artículo  
101  
- Intervención estatal. Artículo 76

### ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

- Forman parte de la Rama  
Ejecutiva. Artículo 115  
- Los presidentes, directores o  
gerentes son nombrados por el  
Presidente de la República.  
Artículo 189 numeral 13

### ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Colombia es un. Artículo 1

### ESTADOS DE EXCEPCION

- De guerra. Artículo 212  
- De conmoción interior. Artículo  
213  
- De emergencia. Artículo 215  
- Constitucionalidad de los  
decretos expedidos durante los.  
Artículo 241 numeral 7  
- Prohibición de suprimir o  
modificar los organismos y las  
funciones básicas de acusación y  
juzgamiento. Artículo 252

### EXPRESION

Derecho a la libertad de. Artículo  
20

**EXPROPIACION**

- Motivos, forma, sentencia judicial, vía administrativa, indemnización, excepciones, por razones de equidad. Artículo 58
- En caso de guerra. Artículo 59

**EXTRADICION**

Prohibición de la extradición de colombianos por nacimiento. Artículo 35

**EXTRANJEROS**

Derechos, garantías, derechos políticos. Artículo 100

**F**

**FACULTADES**

- Extraordinarias del presidente. Artículo 150 numeral 10
- En conmoción interior. Artículo 213
- En emergencia. Artículo 215
- En estado de guerra exterior. Artículo 212

**FAMILIA**

Núcleo fundamental de la sociedad, constitución, protección, igualdad de la pareja; de los hijos, decisión libre sobre el número de hijos, aspectos regulados por la ley, efectos de los matrimonios religiosos, de las sentencias de nulidad, divorcio. Artículo 42

**FILIACION**

Política, no determina el nombramiento de una persona en un cargo. Artículo 125

**FINANCIACION**

De las campañas electorales por parte del Estado. Artículo 109

**FINES**

Esenciales del Estado. Artículo 2

**FISCALIA GENERAL DE LA NACION**

- Integración, período, elección, calidades, autonomía. Artículo 249
- Competencia, excepciones. Artículo 250
- Funciones especiales. Artículo 251
- Estructura y funcionamiento, ingreso y retiro, inhabilidades e incompatibilidades, prestaciones sociales y régimen disciplinario. Artículo 253

**FUERZA PUBLICA**

- Ascensos. Artículo 173 numeral 2
- Finalidad, régimen fuerzas militares. Artículo 216
- Delitos en servicio activo, fuero. Artículo 221
- Grados honores, pensiones. Artículo 220
- Integración. Artículo 216
- Monopolio armas, municiones y explosivos. Artículo 223
- Obligación de los colombianos. Artículo 216
- Organización, fines Policía Nacional. Artículo 218
- Policía Interior. Artículo 135 numeral 7
- Prohibiciones fuerza pública. Artículo 219
- Relación con Alcaldes. Artículo 315 numeral 2
- Relación con asambleas departamentales. Artículo 300 numeral 8
- Relación Fiscalía, atribuciones

- Policía Judicial. Artículo 250 numeral 3
- Servicio militar. Artículo 216
- Sistemas de promoción. Artículo 222

**FUNCION**

## Social

- De la propiedad. Artículo 58
- De la empresa. Artículo 333

**FUNCION ADMINISTRATIVA**

- Principios. Artículo 209

**GASTOS**

## De la administración

- Los fija el Congreso. Artículo 150 numeral 11
- Prohibición de hacerlos. Artículo 345

**GOBERNADORES**

- Atribuciones. Artículo 305
- En la elección del gobernador de Cundinamarca no participarán los ciudadanos inscritos en el Distrito Capital. Artículo 326
- Jefe de la administración local, agente del presidente para mantener el orden público, elección, período, no reelección período siguiente, calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades. Artículo 303
- Preferencia de los actos del presidente de la República sobre los de gobernador en materia de orden público. Artículo 296
- Preferencia de sus actos sobre los del alcalde en materia de orden público. Artículo 296
- Realización de consultas populares. Artículo 105
- Suspensión o destitución. Artículo 304

**GOBIERNO NACIONAL**

- Formación. Artículo 115
- Funciones en relación con el Congreso. Artículo 200
- Funciones en relación con la Rama Judicial. Artículo 201
- Cuerpo consultivo del. Artículo 237 numeral 3

**GUAINIA**

Se erige en departamento. Artículo 309

**GUAVIARE**

Se erige en departamento. Artículo 309

**GUERRA**

## Estado de

- Declaración, facultades, autorización, reunión del Congreso, informes del Gobierno; decretos legislativos, vigencia, suspensión de leyes incompatibles, reforma, derogación. Artículo 212
- Normas generales. Artículo 214
- Expropiación y ocupación de inmuebles. Artículo 59
- Declaración a otra nación. Artículo 173 numeral 5, Artículo 189 numeral 3 y 6

**H****HABEAS CORPUS**

Artículo 30

**HABEAS DATA**

Artículo 15

**HONRA**

Derecho a la. Artículo 21

**HUELGA**

Derecho a la. Artículo 56

**I**

**IDIOMA OFICIAL**

El castellano es el idioma oficial.  
Las lenguas y dialectos lo son en sus territorios. Artículo 10

**IGUALDAD**

- La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. Artículo 43
- Derecho a la. Artículo 13

**INDEMNIZACION**

- Por expropiación. Artículo 58
- En caso de amnistía. Artículo 150 numeral 17
- Por establecimiento de monopolios. Artículo 336

**INDIGENAS**

- Funciones jurisdiccionales de las autoridades de pueblos indígenas. Artículo 246
- Los territorios indígenas serán gobernados por sus consejos. Artículo 330
- Los territorios indígenas son entidades territoriales. Artículo 286
- Nacionales por adopción indígenas que comparten territorios fronterizos. Artículo 96 numeral 2

**INDULTOS**

Por delitos políticos. Artículo 150 numeral 17

**INICIATIVA**

- Legislativa
- Como mecanismo de participación del pueblo. Artículo 103
  - Quiénes la tienen, exclusivo del Gobierno. Artículo 154
  - De los ciudadanos, de los

concejales y diputados. Artículo 155

- De la Rama Judicial y los organismos del control. Artículo 156
- De los habitantes de las entidades territoriales para presentar proyectos a las respectivas corporaciones públicas. Artículo 106

Privada

- Es libre dentro de los límites del bien común. Artículo 333

**INOCENCIA**

Presunción de. Artículo 29

**INTEGRACION**

- Orientación de la política exterior hacia la integración latinoamericana y del Caribe. Artículo 9
- Preámbulo

**INTERES SOCIAL**

Prima sobre el privado. Artículo 58

**INTIMIDAD**

Derecho a la. Artículo 15

**J**

**JUECES**

- De paz. Artículo 247
- Indígenas. Artículo 246
- Sometimiento a la ley. Artículo 230

**JUNTAS ADMINISTRADORAS**

- Locales
- Apropiaciones. Artículo 324
  - Distritales, elección, período. Artículo 323
  - Elección, integrantes, funciones. Artículo 318

**JURISDICCION**

- Constitucional. Artículo 239 y ss
- Contencioso administrativa. Artículo 236 y ss
- Especiales. Artículo 246 y ss
- Ordinaria. Artículo 234 y ss

**JUSTICIA**

- Quiénes administran. Artículo 116
- Función pública, decisiones, publicidad, términos, desconcentración y autonomía. Artículo 228
- Acceso a la. Artículo 229

**L****LATINOAMERICANOS**

- Son nacionales por adopción. Artículo 96 numeral 2

**LEY**

- Proyectos, su constitucionalidad. Artículo 241 numeral 8
- Incompatibilidad con la Constitución. Artículo 4
- Orgánica del presupuesto. Artículo 352, Artículo 151
- Orgánica del planeación. Artículo 342, Artículo 151
- Orgánica de ordenamiento territorial. Artículo 288, Artículo 151
- Estatutaria de los estados de excepción. Artículo 214 numeral 2, Artículo 152
- Inconstitucionalidad. Artículo 241 numeral 4
- Penal más favorable. Artículo 29
- De monopolio. Artículo 336

- De presupuesto. Artículo 349
- Uniformidad. Artículo 158
- Requisitos, trámite. Artículo 157
- Debates. Artículo 159, Artículo 160
- Discrepancias respecto de un proyecto. Artículo 161
- Trámite de urgencia. Artículo 163
- Prioridad en el trámite de proyectos de ley aprobatorios de tratados sobre derechos humanos. Artículo 164
- Objeciones del Gobierno. Artículo 166, Artículo 167
- Sanción. Artículo 164, Artículo 168

**LEYES**

- Potestad de hacerlas. Artículo 150
- Iniciativa legislativa
- De las Cámaras, del Gobierno, popular, exclusiva del Gobierno, Artículo 154
- De los ciudadanos. Artículo 155
- De la Rama Judicial y los organismos de control. Artículo 156
- Demandas de inconstitucionalidad. Artículo 241 numeral 4

**LIBERTAD**

- De afiliarse o retirarse de los partidos o movimientos políticos. Artículo 107
- De asociación. Artículo 38
- De cultos. Artículo 19
- De enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. Artículo 27
- De escoger profesión y oficio. Artículo 26

- De expresión, pensamiento y opinión, de informar. Artículo 20, Artículo 73
- De la actividad periodística. Artículo 74
- De la búsqueda del conocimiento y la expresión artística. Artículo 71
- De la pareja a decidir libre y responsablemente sobre el número de sus hijos. Artículo 42
- De las personas. Artículo 13
- De los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno de ejercer la función crítica. Artículo 112
- Privación de la. Artículo 28, Artículo 30
- De conciencia. Artículo 18
- De fundar medios masivos de comunicación. Artículo 73
- De la iniciativa económica y la iniciativa privada. Artículo 333

**LICITACION**

Casos en que procede la adjudicación en audiencia pública. Artículo 273

**LICORES**

Las rentas obtenidas serán destinadas a la salud y educación. Artículo 336

**LIMITES**

- De Colombia, requisitos para su modificación. Artículo 101
- Exámen periódico de los de las entidades territoriales. Artículo 290

**M**

**MAGISTRADOS**

- De la Corte Suprema de Justicia y

- del Consejo de Estado serán nombrados por la respectiva Corporación. Artículo 231
- De la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional se establecen requisitos. Artículo 232
- Período, no reelección. Artículo 233

**MALPELO**

Hace parte del territorio de Colombia. Artículo 101

**MAPA**

Publicación periódica. Artículo 290

**MAR TERRITORIAL**

Hace parte del territorio de Colombia. Artículo 101

**MATRIMONIO**

Formas, efectos. Artículo 42

**MECANISMOS DE PARTICIPACION**

Artículo 103

**MEDIOS DE COMUNICACION**

- Derecho de los partidos o movimientos políticos a utilizarlos. Artículo 111
- Libertad, responsabilidad, rectificación, prohibición de la censura. Artículo 73
- Televisión, entidad del orden nacional a cargo de su manejo. Artículo 77
- Actividad periodística. Artículo 74

**MENORES**

De un año salud gratuita. Artículo 50

**METODOS**

De contabilidad. Artículo 354

**MILITARES**

- Grados. Artículo 189 numeral 19,

## Artículo 220

- Ascensos. Artículo 173
- Privación de grados, honores y pensiones. Artículo 220

**MINISTERIO PUBLICO**

- El procurador general de la Nación es el supremo director del Ministerio Público. Artículo 275
- Elección. Artículo 276
- Estructura y funcionamiento, ingreso y concurso de méritos, retiro, inhabilidades, incompatibilidades, calidades, remuneración, régimen disciplinario, determinados por la ley. Artículo 279
- Funciones que ejerce directamente o por medio de sus delegados. Artículo 277
- Funciones que ejerce directamente. Artículo 278.

**MINISTERIOS**

La ley determina el número, denominación y orden de precedencia. Artículo 206

**MINISTROS**

- Calidades. Artículo 207
- Jefes de la administración en su respectiva dependencia, voceros del Gobierno en relación con el Congreso, informes al Congreso, asistencia a las Cámaras. Artículo 208
- Son nombrados libremente por el presidente de la República. Artículo 189 numeral 1
- Juzgamiento. Artículo 235
- Funciones presidenciales delegadas. Artículo 211
- Citación a las Cámaras. Artículo 135 numerales 8 y 9

**MOCION DE CENSURA**

Casos en que procede, proposición, votación, requisitos, consecuencia. Artículo 135 numerales 8 y 9

**MONEDA**

- Legal. Artículo 371
- Tipo y denominaciones. Artículo 150 numeral 13

**MONOPOLIOS**

- Destinación de las rentas obtenidas en el ejercicio de monopolios de suerte y azar, de licores, eficiencia, derechos adquiridos de los trabajadores. Artículo 336
- No podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, indemnización, organización, administración, control y explotación. Artículo 336

**MOVIMIENTOS POLITICOS**

- Derecho a fundarlos, libertad de afiliarse. Artículo 107
- Derecho a utilizar los medios de comunicación. Artículo 111
- Financiamiento. Artículo 109
- Personería jurídica, derechos, restricciones. Artículo 108

**MUNICIPIO**

- Categorías. Artículo 320
- Obligaciones. Artículo 311
- Participación en los ingresos corrientes de la Nación. Artículo 357
- Solo pueden gravar la propiedad inmueble. Artículo 317

**MUNICIPIOS**

- Creación y supresión. Artículo 300 numeral 6
- Jefes de administración

- municipal. Artículo 315
- Participación en los ingresos. Artículo 357

**N**

**NACIMIENTO**

Colombianos por. Artículo 96

**NACIONALES**

- Quiénes son, renuncia. Artículo 96
- Sanciones, cuando actúen contra los intereses de la Nación, prohibiciones. Artículo 97

**NATURALIZACION**

Cartas de. Artículo 96 numeral 2 literal a), Artículo 189 numeral 28

**NECESIDADES**

Insatisfechas objetivo fundamental del Estado propender a la solución. Artículo 366

**NEGOCIACION COLECTIVA**

Derecho a la. Artículo 55

**NIÑOS**

Derecho de los. Artículo 44

**NOTARIAS**

Creación y supresión de círculos, organización del servicio. Artículo 131

**O**

**OBJECIONES**

- A las leyes por el Gobierno. Artículo 165
- Procedimiento y términos. Artículo 166, Artículo 167

**OCUPACION**

De inmuebles en caso de guerra. Artículo 59

**OPOSICION**

Derechos de los partidos o movimientos que no participen en el Gobierno. Artículo 112

**ORBITA GEOESTACIONARIA**

El segmento correspondiente es parte de Colombia. Artículo 101

**ORDEN**

- Económico y social. Artículo 215 Público
- Conservación. Artículo 189 numeral 4.
- Turbación. Artículo 213

**ORDENANZAS**

- Departamentales. Artículo 300
- Objeción, sanción y promulgación. Artículo 305 numeral 9

**ORGANIZACION ELECTORAL**

- Conformada por el Consejo Nacional Electoral, de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Artículo 120, Artículo 265

**ORGANOS DE CONTROL**

Son el Ministerio Público y la Contraloría General de la República. Artículo 117

**P**

**PARTICIPACION DEMOCRATICA**

Mecanismos. Artículo 103

**PARTICULARES**

- Pueden cumplir funciones administrativas en las

condiciones de la ley. Artículo 210

- Sólo son responsables por infringir la Constitución y las leyes. Artículo 6
- Pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia. Artículo 116

### **PARTIDOS POLITICOS**

- Derecho a fundarlos, libertad de afiliarse. Artículo 107
- Derecho a utilizar los medios de comunicación. Artículo 111
- Financiamiento. Artículo 109
- Personería Jurídica, derechos, requisitos. Artículo 106

### **PATENTES**

De invención, concesión. Artículo 189 numeral 27

### **PATRIMONIO**

De familia, establecimiento. Artículo 42

### **PAZ**

Derecho a la. Artículo 22

### **PENAS**

- Con arreglo a la ley. Artículo 34
- De muerte, prohibición. Artículo 11
- De confiscación prohibición. Artículo 34

### **PERDIDA**

De la ciudadanía. Artículo 98

### **PERIODISMO**

Protección, libertad, acceso, secreto profesional. Artículo 73, Artículo 74

### **PERSONALIDAD**

Jurídica

- Derecho a la. Artículo 14
- Derecho al libre desarrollo de la. Artículo 16

### **PERSONEROS**

Municipales, elección. Artículo 313 numeral 8

### **PETICION**

Derecho de. Artículo 23

### **PLANES DE DESARROLLO**

- Conformación del Plan Nacional de Desarrollo, conformación planes de desarrollo de las entidades territoriales. Artículo 339
- Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Artículo 341
- Ley orgánica del Plan General de Desarrollo, contenido. Artículo 342
- Evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo. Artículo 343, Artículo 344

### **PLATAFORMA**

Continental

- Es parte de Colombia. Artículo 101

### **PLEBISCITO**

- Como mecanismo de participación del pueblo. Artículo 103
- Función de la Corte Constitucional decidir sobre la constitucionalidad del procedimiento sobre su convocatoria y realización. Artículo 241 numeral 3

### **PODER**

- Públicos, emanación de la soberanía. Artículo 3
- Ramas del. Artículo 113

### **PODERES**

Residencia, variación. Artículo 150 numeral 6

### **POLICIA**

- Nacional, organización. Artículo

218

- De tránsito. Artículo 150 numeral 25

**POLITICOS**

- Derechos. Artículo 40

**PRENSA**

- Libertad, responsabilidad, régimen. Artículo 73, Artículo 74

**PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**

- Es el Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. Artículo 115
- Atribuciones del presidente. Artículo 189
- Período, forma de la elección. Artículo 190
- Calidades para ser elegido. Artículo 191
- Posesión. Artículo 192
- Licencia del Senado para separarse temporalmente del cargo. Artículo 193
- Faltas absolutas. Artículo 194
- No reelección, inhabilidades. Artículo 197
- Responsabilidad. Artículo 198
- Juzgamiento del presidente. Artículo 199
- Traslado a territorio extranjero. Artículo 196
- Validez de sus actos. Artículo 115
- Preferencia de sus actos sobre los del gobernador en materia de orden público. Artículo 296

**PRESUNCIONES**

- De Buena Fe. Artículo 83
- De inocencia. Artículo 29

**PRESUPUESTO**

- Prohibiciones. Artículo 345
- Formulación anual por parte del Gobierno del presupuesto de

rentas y ley de apropiaciones. Artículo 346

- Casos de no expedición por el Congreso y no presentación por el Gobierno. Artículo 348
- Expedición por el Congreso. Artículo 349
- Gasto público social. Artículo 350
- Prohibiciones al Congreso. Artículo 351
- Contenido a la ley orgánica del presupuesto. Artículo 352
- El Consejo Superior de la Judicatura elabora el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial. Artículo 256 numeral 5
- Departamental. Artículo 300 numeral 5
- Municipal. Artículo 313 numeral 5

**PROCURADOR GENERAL DE LA NACION**

- Es el supremo director del Ministerio Público. Artículo 275
- Elección. Artículo 276
- Funciones que ejerce directamente o por medio de sus delegados. Artículo 277
- Funciones que ejerce directamente. Artículo 278
- Facultad para presentar proyectos de ley. Artículo 156

**PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION**

Ver Ministerio Público

**PROFESIONALES**

- Libertad y régimen. Artículo 26

**PROHIBICION(ES)**

- Al Congreso. Artículo 136
- De facultades extraordinarias al presidente para expedir Códigos. Artículo 15 numeral 10.

A los concejales. Artículo 292  
 A los diputados. Artículo 292  
 De la esclavitud. Artículo 17  
 De investigar o juzgar a los civiles por la justicia penal militar. Artículo 213  
 Al Gobierno de suprimir o modificar los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Artículo 252  
 De la extradición de colombianos por nacimiento. Artículo 35  
 A la fuerza pública. Artículo 219  
 De la censura. Artículo 73  
 En relación con el presupuesto. Artículo 345, Artículo 351  
 De los servidores públicos. Artículo 126, Artículo 127

#### **PROMULGACION**

- De la ley. Artículo 189 numeral 10, Artículo 165, Artículo 168
- De la Constitución. Artículo 380

#### **PROPIEDAD**

- Acceso a la. Artículo 60
- De las tierras. Artículo 64
- Intelectual. Artículo 61
- Privada. Artículo 58
- Función social. Artículo 58
- Colectiva. Artículo 329

#### **PROVIDENCIA**

Participación en las rentas departamentales. Artículo 310

#### **PROVINCIA**

Constitución, régimen administrativo, creación, recursos. Artículo 321

### **Q**

#### **QUORUM**

- Deliberatorio del Congreso, las Cámaras y sus comisiones. Artículo 145

- Decisiones del Congreso, las Cámaras y sus comisiones. Artículo 146
- De las demás corporaciones públicas. Artículo 148

### **R**

#### **RAMAS DEL PODER PUBLICO**

La Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial. Artículo 113

#### **RECTIFICACION**

Derecho a la. Artículo 20

#### **RECURSOS NATURALES**

- Condiciones para la explotación de los no renovables contra prestación económica, regalías. Artículo 360
- Manejo y aprovechamiento, prevención del deterioro, cooperación con otras naciones. Artículo 80.

#### **REFERENDO**

- Constitucionalidad de la convocatoria. Artículo 241 numeral 2
- Constitucionalidad de los de orden nacional. Artículo 241 numeral 3
- Mecanismo de participación. Artículo 103
- De las reformas constitucionales hechas por el Congreso. Artículo 377

#### **REFORMA**

- De la Constitución
- Convocación de una asamblea constituyente, elección, reglamento. Artículo 376
- Quiénes pueden hacerla. Artículo 374
- Iniciativa del Congreso,

- concejales, diputados y ciudadanos. Artículo 375
- Referendo a las reformas del Capítulo 1. Título 2. Artículo 377
- Trámite del Proyecto. Artículo 375
- De las leyes. Artículo 150 numeral 1

**REGALIAS**

- Creación del Fondo Nacional. Artículo 361
- Por la explotación de recursos naturales no renovables. Artículo 360

**REGION**

- Constitución. Artículo 306
- Requisitos, atribución de sus entidades. Artículo 307

**REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

- Elección, período, calidades. Artículo 266
- Funciones. Artículo 266 inciso 2

**REGISTRO**

- Creación y supresión de círculos, organización del servicio. Artículo 131

**REHABILITACION**

- De la ciudadanía. Artículo 98

**RELACIONES**

- Exteriores
- Fundamento. Artículo 9
- Dirección. Artículo 189 numeral 2
- Comisión Asesora. Artículo 225

**RELIGION**

- Libertad de cultos. Artículo 19

**REMUNERACION**

- De congresistas, diputados y concejales. Artículo 187, Artículo 299, Artículo 312

**RENTAS**

- De destinación específica.

Artículo 359

- Nacionales, establecimientos. Artículo 150 numeral 11
- Recaudación, administración, inversión. Artículo 189 numeral 20
- Departamentales. Artículo 300 numeral 4. Artículo 338
- Municipales. Artículo 313 numeral 4, Artículo 338
- Provenientes de la explotación de monopolios. Artículo 362

**REPRESENTANTES**

- Asignación. Artículo 187
- Calidades para ser elegido. Artículo 177
- Competencias de la Corte Suprema para conocer de los delitos que cometan los congresistas. Artículo 186
- Incompatibilidades. Artículo 180
- Inhabilidades. Artículo 179
- Inviolabilidad a las opiniones y votos. Artículo 185
- Pérdida de la investidura. Artículo 183, Artículo 184
- Período. Artículo 132
- Vacancias absolutas. Artículo 134
- Vigencia de las incompatibilidades. Artículo 181
- Elección. Artículo 176
- Atribuciones especiales. Artículo 178
- Número de representantes. Artículo 176

**REPUBLICA**

- Forma de Gobierno. Artículo 1

**RESGUARDOS**

- Son de propiedad colectiva y no enajenables. Artículo 329

**RESPONSABILIDAD**

- Del Estado por daños antijurídicos. Artículo 90

- Demando, excepciones. Artículo 91
- De particulares y funcionarios públicos. Artículo 6, Artículo 90, Artículo 124
- De la prensa. Artículo 20
- De los servidores públicos. Artículo 124

**REUNION**

Derecho de. Artículo 37

**REVOCATORIA**

Del mandato como mecanismo de participación. Artículo 103

**S****SALUD**

- Derecho a la. Artículo 49
- Destinación de los monopolios de suerte, azar y licores. Artículo 336

**SAN ANDRES**

- Forma parte de Colombia. Artículo 101
- Se erige en departamento. Artículo 309
- Régimen especial. Artículo 310

**SANCION**

- De la ley por el Gobierno. Artículo 158, Artículo 167
- Por el presidente del Congreso. Artículo 168

**SANTAFE DE BOGOTA**

Distrito Capital, régimen político, fiscal y administrativo, obligaciones de las autoridades. Artículo 322

**SANTA MARTA**

Conserva su régimen y carácter de Distrito Turístico. Artículo 328

**SECRETO**

Profesional, es inviolable.

Artículo 74

**SEGURIDAD SOCIAL**

Derecho a la. Artículo 48

**SENADO**

- Atribuciones. Artículo 173
- Calidades para ser elegido senador. Artículo 172
- Elección-composición. Artículo 171
- Juicios ante el. Artículo 175

**SENADORES**

- Asignación. Artículo 187
- Calidades para ser elegido. Artículo 172
- Competencia de la Corte Suprema para conocer de los delitos que cometan los congresistas. Artículo 186
- Incompatibilidades. Artículo 180
- Inhabilidades. Artículo 179
- Inviolabilidad por las opiniones y votos. Artículo 185
- Período. Artículo 132
- Pérdida de la investidura. Artículo 183, Artículo 184
- Vacancias absolutas. Artículo 134
- Vigencia de las incompatibilidades. Artículo 181

**SENTENCIAS**

Apelación. Artículo 31

**SERVICIO**

Militar. Artículo 216

**SERVICIOS PUBLICOS**

- Competencias y responsabilidades, cobertura, calidad, financiación, régimen tarifario por ley. Artículo 367
- Domiciliarios. Artículo 367
- Son inherentes a la finalidad social del Estado. Artículo 365

**SERVIDORES**

- Públicos. Artículo 123
- Responsabilidad. Artículo 124
- Prohibiciones. Artículo 126, Artículo 127

**SINDICALIZACION**

- Derecho de. Artículo 39

**SISTEMA NACIONAL DE**

**PLANEACION**

- Lo constituye el Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales de planeación. Artículo 340

**SITUADO FISCAL**

- Definición, destinación, aumento anual, distribución por partes iguales de un 15%, revisión de los porcentajes de distribución. Artículo 356

**SOBERANIA**

- Reside en el pueblo. Artículo 3

**SUBSUELO**

- Es parte de Colombia. Artículo 101

**SUFRAGIO**

- Garantías para el ejercicio. Artículo 258

**SUPLENTE**

- Ningún cargo de elección popular en corporaciones públicas tendrá suplente. Artículo 261

**SUPREMACIA**

- De la Constitución. Artículo 4

**SUSPENSION**

- De los actos administrativos. Artículo 235

**T**

**TARJETA**

- Electoral. Artículo 258

**TELEVISION**

- Intervención estatal, entidad de

- dirección, integración junta directiva. Artículo 76, Artículo 77

**TERCERA EDAD**

- Derechos de la. Artículo 46

**TERRITORIO**

- Límites. Artículo 101
- Pertenece a la Nación. Artículo 102

**TERRITORIOS**

- Indígenas. Artículo 329, Artículo 330

**TRABAJADORES**

- Participación en la gestión de las empresas. Artículo 57
- Condiciones para acceder a la propiedad accionaria de las empresas que el Estado enajene. Artículo 60
- Principios mínimos fundamentales de los. Artículo 53

**TRABAJO**

- Principios mínimos. Artículo 53
- Pago oportuno y reajuste de pensiones, prohibiciones. Artículo 53
- Derecho al. Artículo 25

**TRAICION**

- A la patria. Artículo 97

**TRATADOS PUBLICOS**

- Aplicación provisional. Artículo 224
- Exequibilidad. Artículo 241 numeral 10
- Función del Congreso de aprobar o improbar los tratados que celebre el Gobierno. Artículo 150 numeral 16
- Los convenios internacionales del trabajo hacen parte de la legislación interna. Artículo 53
- Los derechos y deberes se interpretan de conformidad con

los tratados ratificados por Colombia. Artículo 93

- Los niños gozarán de los demás derechos consagrados en los tratados internacionales ratificados por Colombia. Artículo 44

- Prevalen en el orden interno los que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción. Artículo 93

- Prioridad en el trámite de proyectos de la ley aprobatorios de tratados sobre derechos humanos. Artículo 164
- Validez. Artículo 224

## TRIBUTOS

- Oportunidad, quiénes pueden imponerlos, requisitos. Artículo 338
- Principios del sistema tributario. Artículo 363

## TROPAS

Extranjeras, tránsito. Artículo 189 numeral 7, Artículo 173 numeral 4

## TUTELA

Acción

- Procedimiento, impugnación, procedencia, término de decisión. Artículo 86
- Revisión por parte de la Corte Constitucional de las decisiones judiciales relacionadas con esta acción. Artículo 241 numeral 9

## U

## UNIVERSIDAD

Autonomía, régimen especial, financiamiento. Artículo 69

## USUARIOS

Deberes y derechos determinados

por la ley. Artículo 369

## UTILIDAD PUBLICA

Prelación sobre los derechos de los particulares. Artículo 58

## V

## VAUPES

Se erige en departamento. Artículo 309

## VICEMINISTROS

Asistencia a las comisiones permanentes de las Cámaras. Artículo 208

## VICEPRESIDENTE

- Calidades para ser elegido. Artículo 204
- Elección. Artículo 202
- Falta absoluta del vicepresidente. Artículo 205
- Falta del vicepresidente cuando estuviere ejerciendo la presidencia. Artículo 203

## VICHADA

Se erige en departamento. Artículo 309

## VICIOS

De procedimiento subsanables en el control constitucional. Artículo 241 Parágrafo.

## VIDA

Derecho a la. Artículo 11

## VIVIENDA DIGNA

Derecho a. Artículo 51

## VOTO

- Como mecanismo de participación del pueblo. Artículo 103
- Derecho y deber ciudadano. Artículo 258
- Programático. Artículo 259

**Z****ZONA**

- Contigua  
Es parte de Colombia. Artículo  
101
- Económica exclusiva  
Es parte de Colombia. Artículo  
101

**ZONAS**

- De frontera, terrestres y  
marítimas la ley podrá establecer  
normas especiales tendientes a  
promover su desarrollo.  
Artículo 337

**ZONAS FRONTERIZAS**

Los municipios o departamentos  
de zonas fronterizas podrán  
realizar programas de cooperación  
o integración. Artículo 289