

Lecturas de la **NUÉVA** **CONSTITUCION**



URIBE VARGAS
CORDOBA POVEDA
ARDILA DUARTE

PEREZ Y VARGAS

DIAZ ARENAS
VELASCO PARRADO
ESCOBAR PIZZA

URIBE VARGAS
CORDOBA POVEDA
ARDILA DUARTE

DIAZ ARENAS
VELASCO PARRADO
ESCOBAR PIZZA

PEREZ Y VARGAS

Lecturas de la **NUEVA** **CONSTITUCION**



EDITORIAL
EL BUHO

CUADERNOS DE
EDUCACION PARA LA DEMOCRACIA

4

ISBN No. 958-9023-63-0

1a. edición: Agosto 1991

© EDITORIAL EL BUHO, Ltda.
Calle 54A No. 14-13, Of. 101
Apartado Aéreo 75.935
Tels.: 2354585, 2491083
Santa Fe de Bogotá, D. C.

Impreso en:

EDITORIAL CODICE Ltda.
Calle 54A No. 14-59
Tels.: 2494992, 2494993
Santa Fe de Bogotá, C. C.

CONTENIDO

	Pág.
Presentación	9
NUESTRA HISTORIA CONSTITUCIONAL REPUBLICANA. <i>Diego Uribe Vargas</i>	11
ANALISIS ESTRUCTURAL. <i>Pedro A. Díaz Arenas</i>	35
Introducción	35
I. Elemento ideológico	37
A. Ambientación ideológica	37
B. La ideología incorporada	44
II. Elemento orgánico	49
1. Caracterización general	49
2. La representación estructural	56
III. Elemento material	61
A. Los intereses en el proceso constituyente	61
B. Los intereses materializados	68
IV. Elemento social	75
1. Los sujetos sociales	77
2. La normatividad social objetivada	81

CONSAGRACION, ALCANCES Y PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA NUEVA CONSTITUCION. <i>Luis Guillermo Pérez y Ana María Vargas</i>	89
Introducción	89
1. Derechos de la persona individualmente considerada.	98
1.1 Derecho a la vida.	99
1.2 Derecho a la integridad física	100
1.3 Libertad individual	104
1.4 Garantías a la seguridad individual	113
2. Derechos de la persona en relación con otros	120
2.1 El derecho a la igualdad.	120
2.2 Libertad de expresión	121
2.3 Derecho de petición	125
2.4 Libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra	125
2.5 Libertad de reunión.	127
2.6 El derecho de asociación	128
2.7 Derecho a la participación política	129
TRABAJO Y ECONOMIA. <i>Luis Alfonso Velasco Parrado</i>	131
1. Sujetos de la negociación colectiva	132
2. Nuevo pacto social	143
LA PROPIEDAD Y LA CONSTITUCION. <i>Gustavo Escobar Pizza</i>	169
1. Introducción	169
2. La concepción individualista de la propiedad	172
3. La función social de la propiedad	175
4. La función social y el Código Civil	180

5. Las aplicaciones legales de la función social de la propiedad	182
6. La expropiación	185
7. Las definiciones del legislador en materia de expropiación	188
8. La sentencia judicial	189
9. La indemnización	189
10. Criterio para fijar la indemnización	197
11. La expropiación administrativa	199

SISTEMA ACUSATORIO Y FISCALIA. *Jorge E. Córdoba Poveda* 203

1. Consideraciones generales	203
2. Sistema acusatorio	204
3. Sistema inquisitivo	208
4. Sistema mixto	210
5. Antecedentes y características de la Fiscalía General	212
6. Fisonomía política de la Fiscalía General	218
7. Conclusión	220

LA NUEVA ORGANIZACION TERRITORIAL. *Benjamín Ardila Duarte* 223

NUESTRA HISTORIA CONSTITUCIONAL REPUBLICANA

Diego Uribe Vargas

La historia política del país, permite distinguir períodos en los cuales las instituciones sufren modificaciones sustantivas, de aquellos otros en que el preciosismo reglamentario, reemplaza la audacia de los grandes cambios.

Es característica que honra a los colombianos la fe en el poder transformador de los mecanismos constitucionales, fundada esencialmente en la fuerza mítica de la tradición jurídica. Más allá de las consideraciones axiológicas y de las posibles fuentes nutricias de tal conducta, debemos aceptar que los partidos políticos, junto con los demás movimientos de opinión, periódicamente se han aglutinado para modificar la Carta Fundamental o para exigir su vigencia.

Consideradas las leyes como formulaciones de conducta que derivan el fundamento de los propios hechos sociales, el desarrollo institucional del país ha sido reflejo de las aspiraciones colectivas, sin desconocer la influencia de los modelos foráneos en auge en cada época.

Sería larga, y quizás improcedente, la búsqueda de una respuesta uniforme, sobre la oportunidad y conveniencia de los cambios ocurridos en nuestro historial republicano. No fueron idénticas las circunstancias y menos unívocos los resultados. En la expedición y modificación de los institutos de la primera República de 1810 a 1815, se observan las huellas

de la Constitución de Filadelfia, entremezcladas con artículos literales de las constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795¹.

En el Congreso de Angostura de 1819, cuando se aprueba la ley de la unión colombiana, va a culminar el anhelo de Bolívar, y de otros ilustres patriotas, de conformar una República mediante la unión de los pueblos de Venezuela y de la Nueva Granada, que tuviese como meta consolidar la independencia, y abatir los últimos reductos del poder español. Allí afloró la primera controversia constitucional, cuando los constituyentes aprobaron el Proyecto de Bolívar, pero sin incorporar la iniciativa del poder moral y del Senado vitalicio, que parecieron mecanismos de difícil adaptación en nuestro medio².

1 Acta del Cabildo Extraordinario de Santa Fe (20 de julio de 1810). Acta de la Constitución del Estado Libre e Independiente del Socorro (15 de agosto de 1810). Constitución de Cundinamarca (30 de marzo de 1811). Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada (27 de noviembre de 1811). Constitución de la República de Tunja (9 de diciembre de 1811). Constitución del Estado de Antioquia (21 de marzo de 1812, y aceptada por el pueblo el 3 de mayo de 1812). Tratados entre el Supremo Poder Ejecutivo de Cundinamarca, los comisionados que nombró la Diputación General de las Provincias (18 de mayo de 1812). Constitución del Estado de Cartagena de Indias (15 de julio de 1812). Constitución de la República de Cundinamarca (18 de julio de 1812). Reforma del Acta Federal hecha por el Congreso de las Provincias Unidas de la Nueva Granada (23 de septiembre de 1814). Reglamento para el ejercicio de las facultades y atribuciones del Gobierno General de la Nueva Granada sobre las bases de reforma acordadas por el Congreso (21 de octubre de 1814) las Provincias Unidas en el mismo Congreso (21 de octubre de 1814). Constitución del Estado de Mariquita (21 de junio de 1815). Constitución Provisional de la Provincia de Antioquia (10 de julio de 1815). Plan de Reforma o Revisión de la Constitución de la Provincia de Cundinamarca (1812). Reforma General de las Provincias Unidas de la Nueva Granada (15 de noviembre de 1815). Reglamento para el Gobierno Provisorio de la Provincia de Pamplona (22 de mayo de 1815). Constitución del Estado Libre de Neiva (31 de agosto de 1815).

2 *El Poder Moral*. Sección primera.
Art. 1. "El poder moral de la República reside en un cuerpo compuesto por un Presidente y cuarenta miembros, que bajo la deno-

En el Congreso de Cúcuta de 1821, llamado a expedir la Carta Fundamental, se enfrentaron los partidarios del centralismo y del sistema federal. Obró más en el criterio de los Constituyentes la experiencia infortunada de las luchas que debilitaron a la primera República, que la perspectiva de construir una nueva nación. No eran ciertamente idénticas las circunstancias, ni se llegaron a interpretar con objetividad los variados elementos sociológicos de los pueblos que se incorporaban. Allí prevaleció el criterio centralista que desbordaba las posibilidades de una equilibrada integración. Se favorecieron las susceptibilidades regionales y se estimuló el conflicto entre los caudillos civiles y militares. Sin embargo, tampoco los centralistas quedaron satisfechos con la Constitución de Cúcuta, y el propio Libertador a quien se pretendió complacer, formuló serios reparos a los resultados del Congreso.

La fundamental discrepancia entre el Libertador y el General Santander, versó sobre la propia Constitución, ya para exigir la vigencia o para reclamar la adopción de cambios in-

minación de aerópago ejerce una autoridad plena e independiente sobre las costumbres públicas y sobre la primera educación.

Sección segunda. *De las Atribuciones Especiales de la Cámara de Moral.*

Art. 1. "La Cámara de Moral dirige la opinión moral de toda la República, castiga los vicios, con el oprobio y la infamia y premia las virtudes públicas con los honores y la gloria. La imprenta es el órgano de sus decisiones".

El Libertador y la Constitución de Angostura de 1819.

Transcripción, Notas y Advertencia Editorial por Pedro Grases. Publicaciones del Congreso de la República. Caracas 1969. pp. 198 y 202.

En el discurso de Angostura el Libertador Simón Bolívar, el 15 de febrero de 1819, había dicho: "meditando sobre el modo efectivo de regenerar el carácter y las costumbres que la tiranía y la guerra nos han dado, he sentido la audacia de intentar un Poder Moral, sacado del fondo de la oscura antigüedad, y de aquellas olvidadas leyes que mantuvieron algún tiempo la virtud entre los griegos y romanos. Bien puede ser tenido por un cándido delirio, mas no es imposible, yo me lisonjeo que no desdeñaréis enteramente un pensamiento que mejorado por la experiencia y las luces, puede llegar a ser eficaz". Cfr. Hernando Valencia-Villa. *La Constitución de la quimera*. p. 101. Bogotá, 1982.

mediatos. El país nació redactando constituciones para alcanzar la estabilidad democrática, y poner a prueba las bondades que la libertad política colocaba al alcance de los ciudadanos.

Con frecuencia invocamos el nombre del General Santander para exaltarlo con el título de "Hombre de las Leyes". Pero tampoco podemos olvidar que Bolívar se aplicó con empeño en diseñar modelos institucionales que se pudiesen adaptar a la República recién nacida³.

El reclamo que afloró en muchos lugares del territorio exigiendo la reforma de la Constitución de Cúcuta, cuya intangibilidad se había consagrado por diez años, no sólo enfrentó a los dos próceres forjadores de la nacionalidad, sino que llegó a identificar a las primeras agrupaciones partidarias, calificándose una, como el partido boliviano, y la otra, el de la Constitución.

La convocatoria de la Convención de Ocaña, instalada sólo el 2 de abril de 1828, preparó el escenario donde nuevamente medirían fuerzas los partidarios del régimen centralista, con aquéllos que, inspirados por Vicente Azuero, reclamaban organización federal más acorde con las características y el temperamento de los pueblos que conformaban la gran República. Detrás del desacuerdo entre las facciones, gravitaba en forma grave el proyecto de Constitución para Bolivia, que el Libertador había exaltado como modelo deseable para las nuevas naciones, y que tuvo trágicas consecuencias por la exacerbación de los ánimos patriotas que le consideraban como amenaza para la ideología democrática tan hondamente identificada con el movimiento emancipador.

El desenlace de Ocaña, observado por Bolívar desde Bucaramanga, y el retiro de los convencionales minoritarios con la dolorosa secuencia de la dictadura del Libertador, sirvieron para fortalecer en la opinión pública, la necesaria urgencia de

3 PABON NUÑEZ, Lucio. *El Libertador: El hombre de las constituciones*. Caracas, 1974.

retornar a las instituciones jurídicas, para devolverle a la nación la normalidad que después de Ocaña se había alterado de manera tan profunda.

Los lamentables episodios que siguieron al decreto de la dictadura, particularmente, la conjuración del 25 de septiembre, revivieron la ácida polémica surgida en la Convención de Ocaña, ya para inculpar a los desertores, o pretender justificar el gobierno personal de Bolívar.

En uno y otro bando, la acrimonia y el espíritu de vindicta contribuyeron a hacer más difícil el clima de serenidad tan indispensable a la unidad.

Al reunirse el Congreso Admirable, en 1830, en último y desesperado esfuerzo para salvar la unidad de Colombia, el modelo constitucional que se aprobó para devolver la confianza a los venezolanos en los beneficios de la unión, fue precisamente el que se inspiraba en el acto adicional a la Constitución de Cúcuta, que Santander y Márquez buscaron como transacción en Ocaña, frente al proyecto federal de don Vicente Azuero y al centralista de Castillo y Rada y Briceño Méndez.

Constituye visión limitada, el atribuir la disolución de la Gran Colombia al no haber comprendido que una estructura federal hubiese amortiguado las rivalidades y fortalecido el sentimiento solidario. Más allá de diagnósticos parciales, tal reacción confirma de manera elocuente la creencia mesiánica en el poder de las leyes que puede calificarse como la constante en nuestra vida republicana.

La Constitución de la Nueva Granada de marzo de 1832, ofrece lineamientos similares a la del Congreso Admirable. Con ella disfrutó la Nueva Granada de normalidad y convivencia, interrumpidas sólo por la Revolución de los Supremos, que le permitió a muchos prohijar otra reforma de la Constitución, (1843) para fortalecer el poder del Ejecutivo y otorgarle a éste mayores prerrogativas para reprimir la insurgencia.

El viraje hacia la concepción centralista del poder no se hizo esperar. Fue el mismo Congreso el que asumió la responsabilidad de la enmienda constitucional, en lugar de una Convención Constituyente. Había clima favorable para recortar las prerrogativas de las provincias y fortalecer al Ejecutivo. El pretexto de que las facultades del Presidente de la República eran demasiado débiles, movieron el péndulo hacia la concepción eminentemente presidencialista del mando. La Constitución de 1843, fue durante mucho tiempo el punto de referencia de los políticos conservadores para referirse al estatuto que garantizaba el orden y evitaba los desbordamientos originados en el celo autonómico de las comarcas. Mariano Ospina Rodríguez la alaba, mientras los federalistas la miraron siempre con recelo y aguardaron la revancha.

Mirados los artículos del estatuto de 1843 con la óptica que ofrece el paso de los años, podemos afirmar que en él hubo el refuerzo autoritario de los poderes presidenciales, pero sin llegar al extremo de otros instrumentos posteriores.

La respuesta no se hizo esperar. El gobierno de José Hilario López que representó el grupo revolucionario más significativo después del grito emancipador, tomó el mando. Se habló de la anticolonía, como del movimiento enderezado a romper los vínculos con la tradición virreinal, que se había conservado a pesar de la independencia. La libertad de los esclavos, la abolición del estanco del tabaco, la separación de la Iglesia del Estado, exigían cambios significativos en un pueblo que se había embriagado con la libertad recién conquistada.

López y el grupo de los Gólgotas imbuidos de romanticismo y del ejemplo político de otras latitudes, particularmente de los contestarios franceses de 1848, pensaron que las instituciones políticas deberían adecuarse al viento de los nuevos tiempos y prospectar todo aquello que ampliase el ámbito de libertad tanto de los individuos, como de los grupos y regiones. Había dos metas para alcanzar, producido el primer movimiento de cambio: el régimen federal y la esfera ilimitada de las libertades públicas. Cambiar entonces la Cons-

titución, supuestamente retardataria, de 1843, se convirtió en objetivo de su acción.

Debe observarse que el marco institucional que permitió el ejercicio de gobiernos con más audaz ideología liberal, fue precisamente el de 1843, acervamente criticado por sus propios beneficiarios.

El disminuir las prerrogativas del Ejecutivo y la demanda de una nueva Constitución que reflejara el nuevo credo revolucionario, condujeron lenta pero seguramente al Federalismo. Primero, la Constitución de 1853, luego la Confederación Granadina, nacida el 22 de mayo de 1858, posteriormente, los Estados Unidos de Colombia, cuya Constitución fue proclamada solemnemente en la Convención de Rionegro, convocada por el propio General Mosquera como gobernante victorioso de la Revolución de 1861.

Fueron distintos los mecanismos para llegar gradualmente a la Federación. La Constitución de 1853 consagró el sufragio universal, rechazando el sistema censitario de otros institutos jurídicos. En buena medida, representó paso de avanzada que asustó a quienes preferían elecciones restringidas, a quien disfrutase de propiedades o supiese leer y escribir. La elección popular de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Procurador General de la Nación, de los gobernadores, además de los Senadores y Representantes, despertó el entusiasmo de los sectores liberales y el no menor recelo de quienes desconfiaban, desde las filas conservadoras, de la audacia innovadora.

La autorización consignada en el artículo 57 de la Carta, referente a la capacidad del Congreso para cambiar las divisiones territoriales, dio vía libre al nacimiento, en la práctica, del verdadero régimen federal, aunque todavía disimulado con otros apelativos. El propio gobierno del General Obando, figura tan preclara de la Independencia, se vio comprometido en este remezón constitucional, que no en poca medida favoreció el levantamiento cuartelario y la dictadura de pocas semanas del General José María Melo.

Los Gólgotas no se conformaban con las solas prerrogativas de la libertad individual, sino que pretendían llevarlas a toda costa a un instituto jurídico que lo consagrarse de manera abierta y contundente. Superada la dictadura de Melo, por el Movimiento Nacional que le hizo frente y por el rechazo que el pueblo mismo le dio al golpe de cuartel, el camino estaba expedito para una nueva Constitución que reflejara a la opinión nacional. El momento no se hizo esperar, la Constitución Granadina aún no satisfizo la aspiración federal de las comarcas y aquello sólo ocurrió cuando en Rionegro se proclaman los Estados Unidos de Colombia, con las siguientes palabras: “Los estados soberanos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, creados respectivamente por los actos del 27 de febrero de 1855, 11 de junio de 1856, 13 de mayo de 1857, 15 de junio del mismo año, 12 de abril de 1861 y 3 de septiembre del mismo año, se unen y confederan a perpetuidad, consultando su seguridad interior y recíproco auxilio, y forman una nación libre, soberana e independiente, bajo el nombre de Estados Unidos de Colombia”.

Más adelante, en el artículo 16, se consagró lo siguiente: “Todos los asuntos de gobierno cuyo ejercicio no deleguen los estados expresa, especial y claramente al Gobierno General, son de la exclusiva competencia de los mismos estados”.

De la lectura de los anteriores artículos, cabe observar que el proceso de la Federación se había puesto en marcha a partir de 1851, y que Rionegro sólo viene a confirmar el fenómeno ya evidente. Por otra parte, debe anotarse la influencia de los Constituyentes de Filadelfia, cuyo pensamiento rondaba en los Congresos de la República, desde sus días iniciales.

Durante el período que media entre 1843 y la reunión de los Convencionales en Rionegro, triunfaron en el país las ideas románticas del grupo humano que consideraba la exaltación de las libertades, hasta convertirlas en absolutas, y la Federación, como panaceas de nuestro pueblo. Tampoco

ellos fueron originales. Posiblemente revivieron, con otros ropajes, las pugnas iniciales de la Primera República, en las cuales Nariño encarnó las bondades del centralismo y Torres, e inclusive el mismo Bolívar, el régimen Federal. Es posible que unos y otros se equivocaron en su tiempo. Lo cierto es que, de manera pendular, la República ha seguido moviéndose bajo los mismos signos contrapuestos.

No es posible achacarle al régimen nacido de la Convención de Rionegro, la totalidad de los infortunios nacionales. Durante mucho tiempo el país se ha acostumbrado a denigrar de la Constitución de los Estados Unidos de Colombia, sin reparar en sus bondades intrínsecas y en los múltiples efectos benéficos que le trajo al país. Hubo sí, contiendas civiles y conflictos entre los propios Estados que conformaban la unión, pero fueron de características menores a los sucedidos con la ruptura institucional que protagonizara Rafael Núñez en 1863. Los que observan el proceso de afirmación de los valores nacionales, coinciden en que aquella época constituyó el mayor florecimiento en el campo de las letras, de la ciencia y del arte. La libertad supo dar frutos en aquellos campos que le son propios. La supuesta anarquía que reinó a partir de 1863, no puede compararse con el trágico panorama de sangre, violencia y proscripción que impusieron los Regeneradores.

La República, durante el régimen de Rionegro, no sufrió menoscabo en el ámbito territorial. Tuvo prestigio en los pueblos cultos por el número de personalidades que supieron darle brillo. El golpe de Núñez contra la Constitución de 1863, después del insuceso militar de los Radicales, inauguró época de turbulencia política y de total desconocimiento de los derechos ciudadanos. La obra jurídica de la Regeneración comienza con el desconocimiento de la Constitución de Rionegro, y de los procedimientos previos en ella para su reforma. El anuncio hecho por el Presidente de que el régimen jurídico quedaba suspendido por su sola voluntad, implicó la quiebra del hilo de legitimidad institucional, y el nacimiento de otro, que sintió desde el primer momento la necesidad de legitimarse. Luis Carlos Sáchica observa: "las bases contenidas en

el Acuerdo, son, y es ese su valor permanente, la decisión política fundamental, la voluntad constituyente, la Constitución política dada en plebiscito expresado por medio de municipalidades, desarrollada luego en la Constitución normativa o jurídica sancionada el 5 de agosto de 1886. Es el 'común', son las comunas, el pueblo mismo el que impulsa y legitima la regeneración política"⁴.

A ello cabe replicar que la Asamblea de Delegatarios se conformó sólo con delegados escogidos dentro del Partido Conservador y del Partido Nacional, que terminó siendo sólo un brazo del primero. El radicalismo estuvo ausente y proscrito, y la propia elección de los Delegatarios se hizo consultando a las municipalidades que estaban constituidas por nombramientos provenientes del Poder Ejecutivo, es decir, originados en la propia Presidencia de la República⁵.

Para que se pueda hablar de plebiscito legitimador, como origen de la Constitución de 1886, era necesario que hubiese habido clima de libertad que rodeara las garantías a la opinión disidente. No fue así. El texto de Caro y de Núñez se aprobó, con el voto cautivo de los amigos del gobierno, en ambiente de zozobra e intimidación. Mal podría hablarse de que la Nación aceptó de inmediato el nuevo orden impuesto, si observamos las hogueras que se levantaron en las guerras civiles y el grito de protesta que sacudió la epidermis nacional hasta la reconciliación en 1910.

4 SACHICA, Luis Carlos. *La de 1886, una Constitución a la medida*, Bogotá, Editorial Temis, pág. 17.

5 Carlos E. Restrepo observa lo siguiente: "Desgraciadamente, en esas municipalidades no había 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 el Consejo de Delegatarios no representan sino la voluntad del Presidente de la República". *Orientación Republicana*, págs. 109 y 110. Tomo Primero. Biblioteca Banco Popular, Bogotá, 1972.

Hablar de la Constitución de 1886 como el monumento jurídico al que debemos la vigencia de las instituciones democráticas, es contradecir la realidad de los hechos. A partir del momento en que se sancionó, el 5 de agosto de 1886, la Constitución no tuvo vigencia, porque fue reemplazada por artículos transitorios que impidieron que rigiera un solo día. Las disposiciones transitorias, y actos de cuño dictatorial, como la ley de los caballos, dejaron el texto original en suspenso, mientras el país se debatía en una de sus delicadas crisis. Las libertades públicas desconocidas, la prensa amordazada y los jefes radicales en el exilio, no permiten suponer que hubiese operancia de los poderes públicos, ni respeto mínimo por los derechos de los ciudadanos.

Sólo en 1910, después del interregno civilizador de Rafael Reyes, y con la llegada al gobierno de Carlos E. Restrepo, se le introducen a la Constitución de 1886 las reformas necesarias para hacerla instrumento operante. Pombo y Guerra opinan que el Acto Legislativo número 3 de 1910, “puede considerarse como una Constitución en pequeño, porque toca todos los puntos que habían sido materia de anteriores mutaciones”⁶. El texto de la Constitución de 1886 sólo pudo aplicarse cuando fue despojada de los ingredientes autocráticos, así como de los artículos transitorios, que la hicieron nugatoria. Las reformas introducidas por la Asamblea Nacional de 1910 modificaron fundamentalmente el inicial espíritu de secta.

Los 24 años transcurridos entre la promulgación, en agosto de 1886, al 31 de octubre de 1910, la Constitución de 1886 debe reputarse como letra muerta. Alfredo Vázquez Carrizosa, sostiene: “el año 10 de este siglo es para Colombia la fecha de iniciación de su régimen constitucional. Lo anterior eran ensayos y aproximaciones. El derecho escrito no correspondía a la realidad de los actos ejecutivos y la Carta de 1886 había regido tan sólo en la teoría de las afirmaciones

6 POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. *Las constituciones de Colombia*. Tomo II. Bogotá, 1911, p. 1.299.

gubernamentales, encontrándose casi siempre el país en estado de anormalidad bajo el imperio de la ley marcial. La verdadera situación del país, por lo que a la Constitución se refiere, la describió con toda crudeza el doctor José Vicente Concha en la Cámara de Representantes en 1888, al discutirse la derogación de las facultades extraordinarias de la Ley 81 de 1888 —la llamada Ley de los Caballos— cuando dijo estas severas palabras:

“La Constitución del 86 nunca ha regido en su plenitud: De ella se han tomado apenas todas las facultades ejecutivas, pero quitándole los contrapesos que ella misma establece. Se la ha falsificado en su letra y en su espíritu; se ha desconocido su intención, se le ha hecho servir de instrumento para reclamar contra cuantos hablan de justicia, libertad y orden, y como si ella fuera la antítesis de esas grandes ideas. Para los que hablan así ríen tras de su máscara de constitucionalismo y dejan caer desde las alturas de su tribuna olímpico desprecio sobre los imbéciles que así creen en la farsa constitucional”⁷.

El acuerdo patriótico impulsado bajo la égida de la Unión Republicana hizo posible, ya apagado el incendio de las dos peores guerras civiles de nuestra historia, iniciar el proceso ordenado de respeto al régimen jurídico, al cual se han sometido los gobiernos posteriores. Sería más adecuado hablar de la Constitución de 1810 para reclamar para ella el título de estatuto jurídico que por más tiempo ha regido a la República. Sin embargo, son tan numerosas las enmiendas posteriores, que sería difícil establecer la identidad con los lineamientos originales. Luis Carlos Sáchica observa que 62 Actos Legislativos han modificado hasta ahora la Constitución vigente. Lo probable es que sea difícil proclamar el rigor de una sola estructura política cuando su vigencia se ha tornado esencialmente flexible. Para no ocuparnos de las reformas ocurridas de 1910 a 1936, que revisten importancia limitada, recorde-

7 VAZQUEZ CARRIZOSA, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, Bogotá, 1979, pp. 266 y 67.

mos las palabras de Alvaro Tirado Mejía: “El mayor símbolo de la hegemonía conservadora, era la Constitución de 1886. Por eso, cuando a comienzos de 1934, la Junta Asesora de la Dirección Liberal pidió conceptos a los directorios de los departamentos, las asambleas liberales fueron unánimes en pedir la modificación de la Constitución. El problema que se propuso fue el de que si ésta se haría como una simple reforma o si por el contrario, como solía hacerse en la historia nacional cada vez había un cambio sustancial de gobierno, el vencedor expediría una nueva Constitución. En un principio, las mayorías liberales eran partidarias de la segunda opción, pero a la postre se impuso el criterio de López y lo que se hizo fue una reforma en los aspectos esenciales. Sin embargo, ésta tuvo tales alcances en aspectos tan esenciales como la intervención estatal y la concepción de la propiedad y su función, que Gerardo Molina, quien como Senador fue partidario en su momento de la redacción de una nueva Constitución, con el tiempo ha llegado a decir: ‘La expresión Reforma Constitucional de 1936, sugiere que se trata de una enmienda a la Carta que venía rigiendo, pero nosotros creemos que se trata de una Constitución nueva, aunque a ella se hallan incorporados algunos preceptos de 1886’”⁸.

La función social de la propiedad, la intervención del Estado en la economía, la reafirmación de la libertad de conciencia, y el recorte de las prerrogativas excepcionales de la Iglesia, la libertad de enseñanza, la formulación del derecho al trabajo, son algunas de las notas fundamentales que distingue a la Reforma Constitucional del 36 y que modifican sensiblemente el ordenamiento jurídico anterior.

Si a ello se agrega la extensión del sufragio universal para la elección del Congreso, no cabe duda que la participación democrática de los ciudadanos fue favorecida ampliamente, en contraste con el esquema recortado de 1886.

8 TIRADO MEJIA, Alvaro. Magdala Velásquez, Bogotá, 1982, p. 67.

La revisión de la parte orgánica de la Carta, quedaba en suspenso después de la Reforma, que de manera tan profunda había afectado la parte dogmática de la Constitución. Tal objetivo correspondió también al gobierno del Presidente Alfonso López Pumarejo, quien en la segunda administración, dirigió mensaje al Senado, en el cual se destacan los siguientes conceptos: “Será preciso, como lo ha recomendado el gobierno, una revisión institucional de las funciones del Congreso, el gobierno, la justicia, para que todos tres sean más eficaces y su acción sea práctica, y no teórica, real y no formal. Pero ante todo importará que el pueblo entienda que esa revisión no es un acto de oligarquías que quieren extender su poder, sino una necesidad pública, sin la cual el libertinaje hará, ahí sí, invivible la República”⁹.

Tal propósito se cumplió con buen suceso en la Reforma Constitucional de 1945. Es indudable que no llegó a tocar muchos de los aspectos inicialmente enunciados, pero sirvió para modernizar, particularmente la labor del Congreso. Fue una reforma que complementó, en buena medida, lo que el Partido Liberal había ofrecido como programa de gobierno desde el comienzo de la primera administración López Pumarejo. En el tiempo transcurrido de 1936 a 1945, se aprobaron sólo enmiendas menores a la Carta, que pretendieron aclarar interpretaciones o corregir vicios iniciales.

El doctor Laureano Gómez que había hecho de su vida parlamentaria y periodística tribuna crítica contra nuestro ordenamiento institucional, como Presidente de la República, envió al Parlamento hegemónico, al instalarse el 20 de julio de 1951, mensaje en que consignó lo siguiente: “El gobierno os propone, señores congresistas, la convocatoria de una Asamblea Constituyente que revitalice el contenido doctrinario de la Carta, que dé actualidad a sus preceptos, que elimine

9 Cfr. NOGUERA LABORDE, Rodrigo. *Constitución de la República de Colombia y sus antecedentes documentales desde 1885*. Publicaciones del Fondo Rotatorio de la Pontificia Universidad Católica Javeriana, Bogotá, 1950, p. 144.

las incoherencias funcionales reveladas, por el uso, y que adopte jubilosamente, anticipándose a todos los presagios, las innovaciones características destinadas a imprimir la fisonomía propia de esta nueva época de la historia colombiana”¹⁰.

En otro párrafo del mismo mensaje, el Presidente Gómez perfilaba los acentos conservadores de la Reforma que intentaba adoptar: “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 tienen disculpa toda gestión equivocada o la ineficiencia 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”¹¹.

Mientras se surtía el trámite reglamentario en el Congreso para convocar la proyectada Asamblea Nacional Constituyente, numerosas iniciativas de Reforma se agitaron en el ambiente intelectual, y en la propia Comisión de Estudios Constitucionales que el gobierno conformó al efecto. El proyecto de esta última ponía énfasis en los siguientes aspectos: Restablecimiento de principios incorporados a la Constitución de 1886, tales como las prerrogativas otorgadas a la Iglesia católica y que habían sido sustituidas en 1936. Voto de la mujer, pero restringido a la elección de concejos. Restablecimiento de la Vicepresidencia. Régimen de censura previa para la prensa hablada, defensa del vínculo matrimonial indisoluble, con protección especial del Estado, y Senado Corporativo.

10 GOMEZ, Laureano. “Mensaje al Congreso Nacional de 1951”. *Estudios constitucionales*, Tomo Primero, Bogotá, 1953, p. 10.

11 *Ibidem*.

El encargado del Poder Ejecutivo Roberto Urdaneta Arbeláez y su ministro de Gobierno Rafael Azuero, agregaron al proyecto de la Comisión el artículo 13, que establecía la más extrema limitación a la libertad de prensa, hasta el punto de declarar como traidor a quien “de palabra o por escrito atente al prestigio de las autoridades y de las instituciones del país”.

Al producirse el golpe del 13 de junio, la Asamblea Constituyente, sólo se ocupó de darle curso a algunos proyectos de enmienda constitucional de alcance limitado, pero convocó a la opinión pública para debate ideológico amplio, con participación de los dos partidos políticos, lo cual permitió al Ministro de Gobierno de entonces, doctor Lucio Pabón Núñez, presentar a la Constituyente el Proyecto de la Comisión de Estudios Constitucionales elaborado en 1952, pero quitándole aquellos artículos dictatoriales agregados posteriormente.

A partir de 1950 se había hecho sentir un clima de controversia intelectual, acerca de la Reforma de las instituciones, en el que no sólo participaron juristas especializados, sino también prestantes figuras que habían descollado en otros campos del saber. El Padre Félix Restrepo opinaba de la siguiente manera: “hay un sistema para hacer que todas las fuerzas vivas del país se sientan representadas en el Parlamento y es hacer que todas tomen parte en su elección. El país no se compone de seres aislados; se compone de células vivas agrupadas en órganos sociales. . .

“Así pasamos del Parlamento irresponsable, bullanguero, inorgánico y atomizado, que ha sido la calamidad principal de los Estados después de la Revolución Francesa, a una representación popular con alto sentido de la responsabilidad, seria y selecta, organizada y compacta. Y la manera práctica de poner esta idea en ejecución es la siguiente: Establecer dos cámaras, política la una, gremial la otra, señalar algunas profesiones o gremios que por su alta investidura y lo delicado de su misión social no deben mezclarse en las ardientes luchas de la política, pero tampoco pueden excluirse del Gobierno de su patria. . . La Iglesia estaría representada, en primer lu-

gar, por el Arzobispo de Bogotá Primado de Colombia, quien junto con los ex presidentes de la República sería Senador vitalicio por derecho propio. Además, la Conferencia Episcopal elegiría otro prelado, y el Clero Secular y Regular y los religiosos no sacerdotes elegirían un sacerdote que los represente en el Senado. La manera de hacer esta elección debe dejarse a la reglamentación de la Iglesia, y en general, el procedimiento para la elección de sus representantes en cada gremio debe ser determinado por el gremio mismo, reservándose el Gobierno el derecho de aprobarlo y velar por su estricto cumplimiento"¹².

Tal modelo de Estado clerical-corporativo, que llegó a entusiasmar a algunos, hizo crisis en la medida en que el país lo identificó con mecanismos de reacción que destruían los cimientos democráticos del Estado. El rápido ocaso de las ideas de Oliveira Salazar en Portugal, y la imposibilidad de evitar que los gremios obrasen más en función política que con sentido de cuerpo, hizo que tales esquemas no fueran acogidos por la opinión pública.

Desde otra orilla filosófica, el Profesor Luis López de Mesa, quien se vinculara a la Comisión de Estudios Constitucionales en 1954, elaboró cuidadosas y atinadas observaciones acerca de algunos artículos de la Carta, que posteriormente fueron recopilados en el libro *Opiniones constitucionales*¹³.

De su lectura puede colegirse que él sugería modificaciones de envergadura, tales como la implantación del Régimen Unicameral, pero sin ir demasiado lejos en la reforma y prefiriendo conservar la arquitectura de la Carta con los ingredientes socializantes de 1936.

12 RESTREPO, Félix, S.J. *Colombia en la encrucijada*. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Bogotá, 1951, pp. 121 y ss.

13 LOPEZ DE MESA, Luis. *Opiniones constitucionales*. Imprenta Nacional. Bogotá, 1958.

Al producirse el derrocamiento del General Rojas Pini-lla, y gracias al acuerdo entre los partidos que dio origen al sistema del Frente Nacional, la alternativa que se le presentó al país fue la de iniciar la discusión de una nueva Carta Política, a riesgo de dilaciones perjudiciales, o someter a plebiscito la readopción de la Constitución Política de 1886, con las reformas de carácter permanente, introducidas hasta el Acto Legislativo número 1 de 1947 inclusive, y con el conjunto de modificaciones que la Junta Militar de Gobierno incorporó al acto sometido a la refrendación popular.

Es evidente que el plebiscito no estaba contemplado en los mecanismos de enmienda. El haberse perdido el hilo de la legitimidad institucional, llevó a algunos autores a sostener que la vigencia de la Constitución se había abrogado en la práctica y que después de muchos años de violencia y de lucha partidaria, era más un tratado de paz entre facciones rebeldes inspiradas en el propósito de regresar al Estado de Derecho, que una verdadera Reforma.

Los artículos nuevos que se propusieron al Constituyente Primario fueron los siguientes: Paridad Política en las corporaciones públicas hasta 1968, paridad en los ministerios, gobernaciones y alcaldías y demás cargos no cobijados por la Carrera Administrativa, derechos políticos para la mujer, votación calificada de las dos terceras partes en las corporaciones públicas, suspensión del sueldo permanente a los parlamentarios, 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, convalidación de la Junta Militar de Gobierno en ejercicio del mando hasta tal fecha, destinación obligatoria de un 10% del Presupuesto Nacional para la educación pública, carácter vitalicio de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, paridad dentro del Poder Judicial y reglamentación de la carrera, exclusión de cualquier otro partido para cargo 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, prohibición de celebrar un nuevo plebiscito.

De 1957 a 1968, las Reformas a la Constitución se orientaron a incorporar dentro de la Carta los Acuerdos de los Partidos, en unos casos para garantizar la alternación en la Presidencia, y, en otros, para facilitar el ejercicio del Gobierno de responsabilidad conjunta. Cabe anotar además, la preocupación por rodear las facultades el artículo 121, respecto del Poder Ejecutivo, de buen número de garantías para evitar el abuso y la aplicación inadecuada.

En el mensaje que el doctor Carlos Lleras Restrepo como Presidente de la República enviara al Senado, el 23 de agosto de 1966, se subraya la urgente necesidad de que al terminar el Frente Nacional, se le introduzcan a la Carta los cambios que la nueva situación precipitaba. El presidente Lleras va más adelante, y reclama la reordenación de las competencias de los poderes públicos para modernizar el Estado. Al efecto, dijo: "El más ligero análisis de la vida institucional colombiana durante los últimos años, y una confrontación entre la magnitud de los problemas económicos y sociales que es indispensable atender y la eficacia de los instrumentos de que disponemos para hacerlo, muestran la urgencia impostergable de introducir reformas en el régimen constitucional, en los reglamentos del Congreso y en el funcionamiento de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Ofrecí a los colombianos, durante el último debate electoral, presentar y defender esa Reforma, y es indiscutible que la voluntad nacional se expresó, en proporción fuertemente mayoritaria, en favor de su aprobación"¹⁴.

Las principales modificaciones del Acto Legislativo número 1 de 1968, se refieren a la determinación del ámbito territorial, con el objeto de introducirle a la Carta lo referente

14 *Historia de la Reforma Constitucional de 1968*. Presidencia de la República, Bogotá, 1969.

al régimen de los espacios marítimos (art. 3o.) y el reconocimiento de las declaraciones unilaterales, en ausencia de Tratados Públicos. La limitación de las facultades del Gobierno en casos de retención (art. 28) y lo referente a la intervención del Estado 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”. Sobre este último artículo cabe recordar la influencia que ejerciera el doctor Alfonso López Michelsen, entonces jefe del MRL.

Dentro del debate que se suscitó en torno al tema constitucional, cabe registrar el aporte contenido en el proyecto de Acto Legislativo número 68 de 1966 que un destacado grupo de parlamentarios del Movimiento Revolucionario Liberal, presentara a la consideración del Congreso. En aquél se pretendió con excelente juicio especializar las funciones de cada una de las Cámaras, reservando al Senado la aprobación de los Tratados Públicos y los Ascensos Militares, para dejar a la Cámara privativamente lo relativo al Presupuesto Nacional.

La Reforma de 1968, que sufrió indudables tropiezos durante el trámite, se concentró primordialmente en el Congreso, para adecuarlo, no sólo al desmonte del Frente Nacional, sino a introducir criterios operativos propios del Estado moderno. El recorte de la iniciativa del gasto público para el Congreso, y la incorporación de la planeación, como mandamiento imperativo, tanto a nivel nacional, como departamental y municipal, constituyen aspectos sobresalientes. A ello debe agregarse, lo referente al estado de emergencia económica que separó las perturbaciones del orden público y el régimen excepcional que las acompaña, de aquellas otras medidas de excepción válidas “cuando sobrevengan hechos distintos que perturben o amenacen perturbar en forma grave o inminente el orden económico y social del país o que constituyan también grave calamidad pública”.

El Presidente López Michelsen propuso al Congreso el Proyecto para convocar una Asamblea Constitucional, mediante el mecanismo previsto en la misma Carta para su Reforma, pero circunscrito sólo a introducirle cambios en lo referente a Administración de Justicia y al régimen departamental. Tal Constituyente limitada en su campo de acción, la justificó el propio mandatario, alegando que mediante cuerpo más especializado se podría obtener la Reforma, sin la interferencia propia de las materias ordinarias que las Cámaras deben estudiar anualmente.

El Acto Legislativo número 2 de 1977 que convocó la Asamblea Constitucional, contemplaba también el artículo que separaba el calendario de las elecciones de Presidente, de la de los miembros del Congreso, y la atribución a la Corte Suprema de Justicia de la facultad de decidir sobre la exequibilidad de los actos legislativos por vicios de procedimiento en la tramitación.

La Corte Suprema de Justicia por sentencia de 5 de mayo de 1978, declaró inexecutable el Acto Legislativo número 2 de 1977. En interpretación que pretendió limitar las facultades constituyentes del Congreso, la Corte alegó la indelegabilidad de los poderes de Reforma, invocando tesis jurídica que ha terminado por hacer nugatorios los poderes de Reforma del Congreso, e inaugurando lo que se ha llamado el "Gobierno de los Jueces".

La Constitución Bloqueada¹⁵, para expresar el carácter irreformable de la misma y la frágil base jurídica que se ha alegado para enervar la acción reformadora del Parlamento, va a reiterarse más adelante, por la misma Corte Suprema de Justicia, en relación con el Acto Legislativo número 1 de 1979.

15 PEREZ GONZALEZ-RUBIO, Jesús. *La Constitución bloqueada*, Bogotá, 1978.

Cuando el presidente Julio César Turbay Ayala asumió la jefatura del Estado en 1978, comprendió que los avances logrados en la Reforma del 68 necesitaban complementarse, para enfatizar reformas particularmente orientadas a la administración de justicia. En mensaje al Congreso dijo: "Durante la campaña presidencial hube de expresar mi convicción acerca de la necesidad de introducirse a la Constitución política las necesarias reformas a la Administración de Justicia, la Jurisdicción Constitucional y el Ministerio Público, indispensable para adecuar en mejor forma técnica aquellas instituciones a los requerimientos actuales del desarrollo político del Estado colombiano y poder dar subsiguiente satisfacción por vía de la legislación común a urgentes necesidades públicas, tales como el fortalecimiento de la vigilancia sobre la conducta de magistrados y jueces; hacer más dinámico y eficaz el procedimiento de investigación criminal o simplificar ciertos aspectos de mera organización de justicia, ahora dificultados por su rígida regulación constitucional, para mencionar apenas algunos de los requerimientos más ostensibles, sin que de entidad menor sea el de evitar que prosiga la anómala anarquía acerca del significado y alcance de las normas de la Constitución como de modo no infrecuente ha incurrido"¹⁶.

Los principales argumentos que invocó la Corte para tumbar el Acto Legislativo número 1 de 1979 fueron: el no haberse cumplido con los requisitos de forma exigidos por la Constitución, pretendiendo la analogía con aquellos previstos para la aprobación de las leyes, cuando éstos no existían antes de la propia Reforma de 1979, que los contempló por primera vez. Lo referente a la irregularidad de la elección de la Comisión Primera, finalmente no vino a ser sino pretexto para asumir la Corte el control judicial del poder político, lo cual desborda el articulado de la Carta y los principios básicos sobre los cuales se sustenta nuestro régimen de leyes.

16 *Reforma constitucional*. Presidencia de la República, p. 45, No. 54, Bogotá, 1979.

El ciclo de las principales enmiendas constitucionales se cierra con el Acto Legislativo número 1 de 1986, que consagró la elección popular de alcaldes, proyecto que había sufrido numerosos cambios y que fue el resultado de una transacción entre los dos partidos tradicionales. La única observación válida que puede hacerse a tal enmienda, es el de no haber sido complementada con otras, que modificaran la estructura del municipio para fortalecer sus posibilidades de desarrollo y la prestación de servicios.

El profesor Carl Schmitt, al ocuparse del contenido de la Constitución, más allá de sus aspectos formales, sostiene el principio del devenir dinámico de la unidad política, del fenómeno de la continuamente renovada formación y erección de esta unidad desde una fuerza y energía subyacente u operante en la base. Aquí se entiende el Estado, no como algo existente, en reposo estático, sino como algo en devenir, surgiendo siempre de nuevo¹⁷.

17 SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, p. 6.