

HISTORIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA

El proceso evolutivo constitucional colombiano se puede dividir en varias épocas, a saber: la de la Independencia, de la Gran Colombia, de la Nueva Granada, la Federalista, la de la Constitución Política de 1886, que duró más de cien años y que tuvo un buen número de reformas, y la de la Constitución de 1991, que abre un nuevo ciclo en la historia constitucional colombiana.

1. Las primeras constituciones

Un primer período, el de la revolución de la independencia, empieza con la expedición en 1811 de la primera Constitución Política, redactada por JORGE TADEO LOZANO, quien se sirvió de la de los Estados Unidos de Norteamérica, a modo de modelo. Esa Carta contenía tanto cánones republicanos como principios monárquicos, con un perfil federativo.

En esta misma época y hasta 1815, las provincias se dieron su propia constitución, entre las cuales sobresalen la de Tunja (1811) la de Antioquia (1812 y 1815) la de Cartagena (1812) y las de Mariquita y Neiva.

EN LA GRAN COLOMBIA

Con el triunfo obtenido en la batalla del Puente de Boyacá, se consolida la independencia. El 7 de agosto de 1821, y reunido el soberano Congreso de Venezuela, dictó la Ley Fundamental de Colombia, mediante la cual se unían en una sola república las provincias de Venezuela y de la Nueva Granada. Este estatuto fue sancionado el 17 de diciembre de 1819 en la ciudad de Santo Tomás de Angostura y sus sesiones se clausuraron el 11 de enero de 1820. Eligió a Bolívar como Presidente de la República y a Francisco Antonio Zea como Vicepresidente.

Posteriormente el Congreso General de Colombia, se reunió en la ciudad de Cúcuta en 1821 y expidió la llamada Constitución de Cúcuta, con un contenido de 191 artículos, en 10 títulos.

Esta Constitución reafirmó la independencia y señaló que la soberanía reside esencialmente en la Nación.

En 1828 se reunieron los constituyentes en Ocaña para reformar la Carta fundamental, pero las ideas centralistas preconizadas por los bolivianos y las federalistas por los santanderistas, llevaron al fracaso dicha convención.

Ante esta situación, un movimiento general puso en manos del Libertador la suerte de la patria, confiriéndole poderes discrecionales, y fue así como Bolívar expidió el decreto orgánico que sirvió de Ley Fundamental desde el 27 de agosto de 1828 hasta 1830, quedando sin vigor la Constitución de 1821.

2. La Constitución Boliviana

Paralelamente a la crisis de la Gran Colombia, Bolívar concluía la campaña libertadora en el sur. El Congreso constituyente de Bolivia, acogió el proyecto de Constitución Política presentado por Bolívar. En dicha Carta se aprobaron como ramas del poder público, la ejecutiva, la legislativa, la judicial y la electoral.

Se preveía un sistema de intervención y de fiscalización de los actos del Gobierno, mediante la acción de las cámaras.

Se previeron tres cámaras: la de los censores, la de los tribunos y la del Senado.

Esta Constitución consagró un control y equilibrio de las autoridades y ramas del poder público con el objeto de alcanzar una democracia efectiva.

4. El Congreso Admirable

Para superar la crisis de la Constitución de Cúcuta, y poner fin al decreto orgánico de 1828 con el cual se instauró la dictadura, mientras se reexaminaban las instituciones, el propio libertador Simón Bolívar instaló en Bogotá el llamado Congreso Admirable, que estuvo presidido por el Mariscal Sucre.

Fruto de este Congreso fue la Constitución Política de 1830 mediante la cual se efectuaron enmiendas fundamentales, como la de romper el rigor ermo republicano, popular y representativo. La rama legislativa se integró por dos cámaras, la de los senadores y la de los representantes. Los constituyentes se preocuparon por vigorizar la independencia judicial, la del poder ejecutivo, y al igual que en 1830, se conservó la institución del Consejo de Estado, introducida por Bolívar.

La debilidad del ejecutivo consagrada en esta Constitución, la fragilidad de algunas de sus instituciones, las luchas de los partidos, condujeron a que se efectuara otro proceso de reforma constitucional que culminó con la Constitución de 1843.

6. La Constitución de 1843

Esta Constitución, tachada de monárquica, duraría vigente 10 años. Con ella se estableció el poder ejecutivo, confiriéndole al Presidente de la República atribuciones permanentes para superar incluso situaciones de anormalidad. Esta Constitución suprimió el Consejo de Estado.

Sus opositores reclamaron un poder seccional de mayor amplitud, menos facultades para el poder ejecutivo y mayor extensión de las libertades públicas. Por otro lado, las cuestiones religiosas y las ideas federativas, condujeron a nuevas reformas constitucionales.

7. El régimen centro-federal

Los constituyentes de 1853 consagraron respecto de los derechos individuales, formas absolutas y excesivas, como la expresión del pensamiento sin limitación alguna, y el equilibrio entre los conceptos de autoridad y derechos del ciudadano se rompió en favor de estos últimos.

Como innovación sobresaliente en materia judicial, se acordó el sistema de elección popular y directa de los altos magistrados.

Se facultó al poder ejecutivo para celebrar tratados con Venezuela y Ecuador en orden a lograr el restablecimiento de la unión colombiana, bajo un sistema federal.

Se avanzó en el proceso de descentralización de la administración. Cada provincia tenía poder suficiente para disponer lo conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir las competencias del gobierno central.

Una vez entró en vigencia esta nueva Constitución, las provincias procedieron a dictar las suyas de acuerdo con la descentralización política imperante, y fue así como el federalismo fue ganando terreno. Los Estados de Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena, entre otros, se dieron sus respectivas constituciones.

Ante la necesidad de decidir entre el centralismo o el federalismo para conducir las instituciones por cualquiera de estos dos senderos, con principios claros y definidos, se llegó a la Confederación Granadina, facilitada por la reforma constitucional, de 10 de febrero de 1858.

8. La Confederación Granadina

Mediante la Constitución de 1858 se creó la Confederación Granadina, con un régimen federal, sin el contrapeso de un gobierno central, suficientemente vigoroso, como para conservar el orden.

El gobernador del Cauca, General Tomás Cipriano de Mosquera, consideró que con la expedición de algunas leyes en el año de 1859, se había roto el pacto federal y conculcado la soberanía de los Estados, por lo tanto, se alzó en armas contra el gobierno de la Confederación presidido por Mariano Ospina Rodríguez.

La victoria del General Mosquera condujo a la Convención de Rionegro y a la expedición de la Constitución de 1863.

9. La Carta de 1863

La Convención de Rionegro inició labores el 4 de febrero de 1863, y mediante una ley del 9 de febrero se organizó provisionalmente el gobierno. Ella expidió la nueva Constitución Política, instituyó la Confederación de los Estados Unidos de Colombia, integrada con los mismos de la Confederación Granadina, más el nuevo estado del Tolima creado en jornadas revolucionarias. Comparando la Carta Política de 1863 con la de 1858, se observan a grandes rasgos, las siguientes innovaciones:

La Constitución de 1858 no proclamó el principio de la soberanía de los estados, mientras que en la nueva de 1863, se reconoció expresamente.

La nueva Carta consiguió que los estados, tanto en sus constituciones como en su legislación civil, señalaran el principio de incapacidad de las comunidades religiosas para adquirir bienes raíces, en tanto que la anterior no había hecho tal prescripción.

En materia de cultos, la Carta de 1863 preceptuó que para sostener la soberanía nacional y mantener la seguridad y tranquilidad públicas, el Gobierno Nacional y los de los estados en su caso, ejercerían el derecho de suprema inspección sobre los cultos religiosos, de conformidad con lo que determinara la ley. Para los gastos de los cultos establecidos o que se establecieran, no podían imponerse contribuciones, pues todo culto se sostendría con aquello que sus adeptos suministraran voluntariamente.

Bajo la Carta de 1858, los estados tenían mayor libertad para reglamentar los asuntos de policía y lo concerniente a materias penales. La nueva Carta de 1863, prohibió la pena de muerte y los estados no podían señalar penas de más de 10 años para los crímenes. Víctor Hugo se refirió a esta Carta señalándola como una Constitución para ángeles.

Dispuso que todo acto del Congreso Nacional o del poder ejecutivo de los Estados Unidos que violara las libertades públicas o atacara la soberanía de los Estados, era anulable.

Debilitó el poder ejecutivo, pues el Presidente tenía que someter los nombramientos de los secretarios de estado, al Senado. La duración del período del Jefe del Estado, era apenas de dos años, lo cual impedía el desarrollo de un verdadero plan administrativo. El gobierno carecía de iniciativa legislativa, aunque se le dejó el derecho de vetar los proyectos por inconveniencia o inconstitucionalidad.

Esta Constitución Política se expidió en nombre y por autorización del pueblo, sustituyendo la invocación de Dios, rompiéndose así una tradición.

Las difíciles situaciones políticas, económicas, y sociales, unidas a la rigidez constitucional y a la pugna entre los poderes legislativo y ejecutivo, ocasionaron constantes guerras civiles en esta época.

Al finalizar el año de 1884 el país se hallaba nuevamente convulsionado, y dos bandos se disputaban la orientación de la República: uno, el liberalismo y otro, conformado por los independientes y los conservadores.

Elegido Rafael Núñez Presidente de la República para el período comprendido entre 1884 a 1886, ante la imposibilidad de reformar la Constitución, y para solucionar las disputas entre los dos bandos, convocó la convención que habría de sustituir la Carta Política de los Estados Unidos de Colombia, omitiendo los trámites consagrados en ella.

En 1885 el gobierno presidido por Núñez, luego de develar el movimiento revolucionario, reunió el Consejo de Delegatarios con personas de ambos partidos políticos, con el fin de dictar una nueva Constitución. Terminaba pues la época federal comprendida entre 1853 a 1886, y se daba paso a la nueva Constitución Política de 1886, que pondría fin. al sistema federal, para pasar al de la centralización política y descentralización administrativa.

10. La Constitución de 1886

Esta Carta que duró más de un siglo presidiendo la vida institucional del país, fue preparada por 18 delegatarios pero inspirada por Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro. Fue anunciada a la sazón, al país con dos notificaciones: la muerte de la Constitución Liberal de Rionegro, y el nuevo modelo administrativo basado sobre la centralización política y descentralización administrativa.

Sistema unitario: el Estado, que se llamará República de Colombia, adapta la forma unitaria. La soberanía reside exclusivamente en la nación; se unifica, por consiguiente, la legislación, y la nación, única que puede tener ejército, conservará el orden general y seccional.

Los departamentos sustituyen a los Estados soberanos. Aquellos se dividen en provincias y estas en distritos municipales.

El ejecutivo nacional. Lo conforman presidente y vicepresidente, elegidos ambos por las asambleas electorales para períodos de seis años; un designado elegido cada bienio por el Congreso, y quien a falta de aquellos habrá de ejercer el poder ejecutivo; y los ministros del despacho, en el número que determine la ley.

El Vicepresidente será, por derecho propio, presidentes del Consejo de Estado, corporación consultiva del gobierno que, creada en 1828 y suprimida en el 43, es ahora restablecida.

Prohíbese la reelección del presidente para el período inmediato, pero únicamente cuando hubiese desempeñado el cargo dentro de los 18 meses anteriores a la nueva elección.

El legislativo: el Congreso cuyas reuniones serán bienales y durarán 120 días, se forma por el Senado (tres senadores por cada departamento) y la Cámara (un representante por cada cincuenta mil habitantes

El judicial: se conservó el nombre de Corte Suprema para el más alto tribunal en la administración de justicia y se le confirió, entre otras facultades, la de decidir sobre la validez o nulidad de las ordenanzas departamentales que hubieran sido suspendidas por el gobierno o denunciadas ante los tribunales por los interesados como lesivas de derechos civiles.

Sistema electoral: el sufragio popular sufrió restricciones en relación con la amplitud de su consignación en las Cartas del 1853, 1858 y 1863.

A los ciudadanos, es decir, «a los colombianos varones mayores de veintiún años que ejerzan profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia, les reconoció el derecho a elegir directamente concejales y diputados. Pero sólo los que supiesen leer y escribir o tuviesen renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos, eran aptos para elegir directamente los representantes a la cámara y para votar por los electores, encargados, a su vez, de sufragar para presidente y vicepresidente.

Relaciones Iglesia-Estado: restablecidas con amplitud, la Carta consagró que la religión católica, apostólica y romana es: «Esencial elemento del orden social» y los poderes públicos deben protegerla y hacerla respetar; y que, de acuerdo con ella, será organizada y dirigida la educación pública.

Los derechos civiles y garantías sociales: fueron reconocidos en el título III, con limitaciones consideradas razonables. Las normas sobre habeas corpus (arts. 23 a 28, inc. 1º), subsistieron sin modificaciones hasta la expedición de la Carta Política de 1991. Así mismo las referentes a la prensa; los derechos de petición, reunión y asociación; el monopolio del gobierno para introducir, fabricar y poseer armas y municiones de guerra; y las prohibiciones acerca de la esclavitud, la confiscación y la formación de juntas políticas populares de carácter permanente.

La pena de muerte fue restablecida para sancionar los delitos comunes siguientes: traición a la patria en guerra extranjera, parricidio, asesinato, incendio, asalto en cuadrilla de malhechores y piratería; y para ciertos delitos militares definidos por las leyes del ejército.

11. Las innovaciones de la primera década del siglo XX

Sin duda que el quinquenio de mando del general Rafael Reyes (1904-1909) jugó un papel importante en la historia de la reforma del Estado. Juzgó inoperante la labor del Congreso y pensó que el país precisaba otra institución para reformar la Constitución y, en consecuencia, dictatorialmente, disolvió el Congreso y promovió una Asamblea Nacional conformada por personalidades de los partidos tradicionales. Ante la caída del gobierno de Reyes fue escogido presidente el también general Ramón González Valencia, quien igualmente convocó una Asamblea Nacional Constituyente para proseguir el examen de las propuestas de Reyes.

a) Acto Legislativo 9 de 1905

El artículo 1o del Acto Legislativo 9, del 17 de abril de 1905, dispuso que la Constitución podía ser reformada por: «Una Asamblea Nacional convocada expresamente para este objeto por el Congreso o por el Gobierno ejecutivo.

El citado Acto Legislativo de 1905 preveía que, de llegar a reunirse la referida Asamblea, cesaría el período constitucional del Congreso y la Asamblea ejercería las funciones legislativas, desde la fecha de su instalación hasta el fin del período constitucional del Congreso sustituido.

b) Acto Legislativo 1 de 1910

Este Acto Legislativo en su único artículo expresó que: «Las funciones que ejercerá la Asamblea Nacional, en sustitución del Congreso y en conformidad con lo dispuesto en el artículo 6' del Acto Legislativo 9 de 17 de abril de 1905, son todas aquellas que por la Constitución y las leyes corresponde ejercer al Congreso y a cada una de sus cámaras.

c) Acto Legislativo 3 de 1910

El Acto Legislativo 3 de 1910 reguló una gran diversidad de materias: límites del territorio y división territorial; prohibió la imposición de la pena capital (art. 3), que antes sólo estaba prohibida para delitos políticos; autorizó el monopolio sólo como arbitrio rentístico y en virtud de la ley (art. 4); prohibió la expropiación, pero la permitió por pena, por apremio, por contribución o por graves motivos de utilidad pública definidos por el legislador y previa indemnización.

Institucionalizó la prohibición de aprehender a cualquier miembro del Congreso. El artículo 21 decía así:

Ningún miembro del Congreso podrá ser aprehendido ni llamado a juicio civil o criminal sin permiso de la cámara a que pertenezca durante el período de las sesiones, cuarenta días antes y veinte días después de estas. En caso de flagrante delito podrá ser detenido el delincuente, y será puesto inmediatamente a disposición de la cámara respectiva.

Este precepto fue modificado luego por el Acto Legislativo de 1936, que permite hacer comparecer a un parlamentario en juicio civil, lo cual en 1910 era prohibido.

Recuérdese igualmente que se le asignó al Presidente de la República un período de 4 años para su mandato, disminuyendo el de seis años a que se refería originalmente el artículo 114 de la Constitución de 1886. Institucionalizó la elección por el voto directo de los ciudadanos que tenían derecho a sufragar, modificando la Carta de 1886, que preceptuaba que el Presidente sería elegido por las asambleas electorales.

Se consagró el artículo 29 del Acto Legislativo 3 de 1910 una responsabilidad amplia o general para el Presidente, al preceptuar que: «El Presidente de la República o quien haga sus veces, será responsable por sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes», modificando el artículo 122 de la Constitución de 1886.

Facultó al legislador para establecer la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 42).

El título XX reguló el procedimiento para reformar la Constitución al disponer que: «La Constitución Política sólo podrá ser reformada por un Acto Legislativo».

El artículo 40 del Acto Legislativo del cual nos ocupamos, consagró el principio de la excepción de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley se aplicarán de preferencia las disposiciones, constitucionales.

12. La reforma constitucional de 1936

a) Contexto y contenido

b)

Durante el gobierno de Alfonso López Pumarejo y con un Congreso liberal, ante la abstención del partido conservador, se impulsó la Revolución en Marcha, para modernizar el Estado y promover el desarrollo industrial del país. Esas transformaciones se compendian en la reforma constitucional de 1936, contenida en el Acto Legislativo 1 de 5 de agosto de dicho año, que incorporó a nuestros textos nociones tan importantes como la función social de la propiedad, la intervención del Estado y el ingreso en nuestra Carta de nuevos derechos sociales.

En síntesis, los cánones de esa reforma trataron las siguientes materias:

Límites de Colombia con las naciones vecinas (art. 10); división territorial en departamentos, intendencias y comisarías (art. 2); nacionales colombianos. Este precepto corresponde al artículo 8' de la Constitución anterior; pérdida de la nacionalidad colombiana por adquisición de Carta de naturaleza en país extranjero, corresponde al artículo 9' de la Constitución anterior; reciprocidad de derechos civiles a los extranjeros, según los que se concedan a los colombianos, corresponde al artículo 11 de la Carta anterior; régimen de las sociedades y personas jurídicas, que está en vigor y corresponde al artículo 12 de la anterior Constitución; concesión de la ciudadanía a los mayores de 21 años; la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa para poder elegir y ser-elegido y para el desempeño de empleos que tengan jurisdicción y mando; posibilidad de que la mujer colombiana mayor de edad pueda desempeñar empleos, aunque lleven anexa autoridad o jurisdicción.

En el plano de los derechos estableció la garantía de la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, su texto es el consagrado en el artículo 30 del estatuto constitucional precedente; institucionalizó la garantía de la libertad tanto de conciencia como religiosa; de cultos, siempre y cuando no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes, como la garantía a la libertad de enseñanza; proclamó la libertad de escoger profesión u oficio; definió la asistencia pública como obligación del Estado, así como la obligación social del trabajo y el derecho de huelga; consagró la prohibición de recibir más de una asignación del tesoro público.

c) Proyección de la reforma

El despertar de este letargo, corridos 50 años de la Constitución de 1886, cobra sus expresiones políticas e institucionales en la reforma constitucional de 1936. Es en la década de los años 30 en la que se define el gran viraje institucional de la vida colombiana, impulsado por las tendencias ideológicas que determinaron entonces una nueva filosofía del Estado.

Toda esta concepción política del Estado benefactor, del Estado intervencionistas para proteger los derechos de las clases débiles, del Estado prestador de servicios públicos para extender a sectores marginados las condiciones decorosas de existencia del Senado.

Esta Constitución consagró un control y equilibrio de las autoridades y ramas del poder público con el objeto determinó los requisitos para la creación de los departamentos; estableció la ciudadanía a la edad de 21 años; preceptuó que el Estado podría intervenir por mandato de la ley para racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas y para proteger al trabajador; indicó que el gobierno lo constituye el presidente de la República y los ministros y jefes de departamentos administrativos; señaló como ramas del poder la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional, pero determinó su colaboración armónica.

La reforma constitucional plebiscitaria de 1957

a) Contexto histórico

Después de la caída de la dictadura, el 10 de mayo de 1957, se buscó un reajuste jurídico a las instituciones, para tal fin se acudió al sistema del plebiscito para adoptar unas reformas constitucionales.

Dicho plebiscito de 1957, consecuencia del movimiento político del 10 de mayo, que culmina con el derrocamiento de la dictadura, modificó la organización y el ejercicio del poder público. Los partidos políticos tradicionales renunciaron al control hegemónico de ese poder y acordaron un gobierno conjunto de responsabilidad compartida. En estos términos, quedó como Constitución Política la de 1886, con las reformas de carácter permanente introducidas hasta el Acto Legislativo 1º de 1947 inclusive, y con las modificaciones consagradas en la mencionada consulta popular, desde luego.

b) Contenido del plebiscito

Los siguientes fueron los textos aprobados por el pueblo en esa oportunidad:

- 1. Las mujeres tendrán los mismos derechos políticos de los varones.**
- 2. Paridad. En las elecciones populares que se efectúen para elegir corporaciones públicas hasta el año de 1968, inclusive, los puestos correspondientes a cada circunscripción electoral se adjudicarán por mitad a los partidos tradicionales, el Conservador y el Liberal.**
- 3. Mayorías. En las corporaciones públicas a que se refiere el artículo anterior, la mayoría, para todos los efectos legales, será de los dos tercios de los votos.**
- 4. Participación. Los ministros del despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, quien sin embargo estará obligado a dar participación en el ministerio a los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las cámaras legislativas.**

Como el objeto de la presente reforma constitucional es el de que los dos partidos políticos, el Conservador y el Liberal, colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del gobierno, y que este se ejerza a nombre de los dos, la

designación de los funcionarios y empleados que no pertenezcan a la carrera administrativa, se hará de manera tal que las distintas esferas de la Rama Ejecutiva reflejen equilibradamente la composición política del Congreso.

5. **Servicio Público.** Él Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes y, en general, todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla, sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascenso por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido.

6. A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

7. En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la Carrera Administrativa, o su destitución o promoción.

8. Los miembros del Congreso y de las Asambleas Departamentales no tendrán sueldo permanente, sino asignaciones diarias durante el término de las sesiones.

9. Las primeras elecciones bajo estas normas para Presidente de la República, Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales se realizarán durante el primer semestre de 1958.

10. El Presidente de la República tomará posesión de su cargo el 7 de agosto de 1958, y hasta esa fecha continuará ejerciendo la Presidencia de la República la Junta de Gobierno.

11. A partir del 1º de enero de 1958, el Gobierno Nacional invertirá no menos del diez por ciento (10%) de su presupuesto general de gastos, en la educación pública.

12. La Corte Suprema de Justicia estará integrada por el número de magistrados que determine la ley y los cargos serán distribuidos entre los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras Legislativas.

13. **Reforma Constitucional.** En adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución.

14. **Vigencia.** Esta reforma empezará a regir inmediatamente después de conocido el resultado oficial de la votación.

15. **La Reforma Constitucional de 1968**

a) **Los propósitos de la reforma**

Adelantada durante la administración Lleras Restrepo, los principales objetivos que persiguió la reforma constitucional de 1968, según el autorizado criterio del profesor JAIME VIDAL PERDOMO, fueron:

Políticos: anticipar la finalización de algunas reglas del sistema provisional de los gobiernos compartidos o paritarios instaurado por el llamado Plebiscito de 1957, restituyendo el -poder decisorio a las

corporaciones de elección popular al habilitarlas para tomar definiciones por mayoría simple, permitiendo la elección y libre de Asambleas y Concejos a partir de 1970 y el ingreso de nuevos partidos al escenario político, y dando mejores posibilidades a los grupos minoritarios, todo dirigido a facilitar el retorno a los cauces institucionales del país y al libre juego democrático.

Parlamentarios: aumentar el control político del Congreso sobre el Gobierno mediante la creación de la Comisión especial de planes y programas encargada de revisar permanentemente la labor administrativa del ejecutivo, el cumplimiento de los programas de desarrollo económico y social y de obras públicas y la evolución del gasto público, como eficaz mecanismo para el ejercicio de la tradicional y democrática función de vigilancia gubernamental y para dotar a congreso de representación popular de instrumentos que le permiten tener mayor injerencia en el manejo de los asuntos y dineros públicos.

De agilización de la actividad administrativa del Gobierno: el aumento de facultades de los gobiernos nacional, departamental y municipal en materias económicas y administrativas.

Para situaciones de crisis políticas, económico-sociales: la reforma mantiene los poderes extraordinarios del gobierno en estado de sitio, las materias sobre las cuales puede expedir decretos legislativos, y para los eventos de crisis que no sean de origen político crea la institución del estado de emergencia económica y social.

De descentralización administrativa: al autorizar al Presidente de la República para delegar en los Gobernadores funciones de los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, al establecer el situado fiscal.

De perfeccionamiento del sistema del control constitucional: cuando crea la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y señala términos para decidir de las demandas de inexecutable de leyes y decretos.

16. La pequeña constituyente

a. La propuesta

El presidente Alfonso López Michelsen planteó al país la necesidad de una reforma constitucional circunscrita a dos campos de capital importancia: el régimen departamental y municipal, la administración de justicia. El congreso de la república dio trámite al proyecto, el cual fue aprobado por el acto legislativo de 1977.

17. La reforma constitucional de 1979

a) Contenido

La reforma constitucional de 1979 declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, como veremos luego, contemplaba, entre otras, las siguientes disposiciones:

- Se permitía la reglamentación de los partidos y la financiación de los gastos electorales.
- Se consagraba la no reelección del contralor (art. 40).

- Se adicionaban las funciones del contralor con la siguiente atribución: ejercer pleno control de todo el proceso de ejecución de las leyes sobre fomento.
- Las cámaras y las comisiones permanentes podrían abrir sesiones y deliberar con cualquier número plural de sus miembros (art. 8).
- Las comisiones permanentes podían realizar estudios y audiencias sobre los problemas nacionales (art. 9).
- Cada comisión podía hacer comparecer a las personas naturales o jurídicas para que en audiencias especiales rindieran informes escritos o verbales sobre temas que interesan al bien público (art. 11).
- Los congresistas podían perder su investidura por dos razones: la infracción al régimen de incompatibilidades y al de conflictos de interés, y faltar en un período legislativo anual, sin causa justificada, a 8 sesiones plenarias (art. 13).
- Las cámaras quedaban facultades para dar votos de aplauso o de censuras a actos oficiales (art. 15).
- Se reguló la integración de la Comisión del Plan compuesta por 27 miembros; 13 por el Senado y 14 por la Cámara; 4 de ellos por los territorios para dar primer debate al plan de desarrollo y para evaluar la evolución y los resultados del gasto público. Esta 'Comisión podía funcionar durante el receso del Congreso. Se facilitaba su integración, pues en caso de que no se hubiera verificado la elección, las mesas directivas podían designarla, dándoles representación a todos los departamentos e intendencias (art. 16).
- Las cámaras y sus comisiones permanentes podían tomar decisiones con la tercera parte de sus miembros. Las votaciones debían fijarse con 3 días de anticipación (art. 19).
- Los presidentes y los vicepresidentes de las cámaras no podían ser reelegidos (art. 23, regla 1).
- Se establecían unos espacios en los medios oficiales de información para la divulgación de las sesiones de las cámaras.
- Se consideraba falta absoluta de los parlamentarios su aceptación de cualquier empleo público, con excepción de ministro, gobernador, agente diplomático o alcalde de capital de departamento (art. 28).
- Se derogaba la atribución constitucional del ejecutivo para intervenir en el Banco de Emisión y en las actividades relacionadas con el manejo de los fondos provenientes del ahorro privado (art. 32).
- Los ministros tenían voz y voto en el Consejo de Estado (art. 36).
- Se previó el cargo de Fiscal General de la Nación, encargado de dirigir la Policía Judicial y de ordenar la investigación de los delitos, entre otras funciones: el Fiscal era nombrado por un período de 6 años por la Corte Suprema de Justicia, de lista enviada por el presidente con no menos de 5 nombres pertenecientes a distintos partidos políticos (art. 43).
- Se previó un Consejo Superior de la Judicatura, cuyos integrantes eran elegidos por la misma corporación para períodos de 8 años. Tenía como objetivo administrar la carrera judicial, elaborar las listas de candidatos para la Corte y el Consejo de Estado y las listas de candidatos de magistrados de tribunales y de jueces (art. 44).

- Los magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado eran elegidos por la respectiva corporación para períodos de 8 años de lista elaborada por el Consejo Superior de la Judicatura (art. 45).
- Los magistrados del Consejo Superior, de la Corte y del Consejo de Estado no podían ser nombrados en la rama ejecutiva hasta un año después de haber dejado el cargo, y tampoco podían ejercer la profesión de abogado durante el año siguiente a su retiro ante las corporaciones en que sirvieron o de ellas dependían.
- Los contralores departamentales distritales y de capital de departamento no podían ser reelegidos (art. 54).
- Los auxilios regionales sólo podían aprobarse después de debate público en las comisiones de presupuesto y en las sesiones plenarias. No podían destinarse auxilios a entidades privadas (art. 55).
- El Congreso tenía autonomía presupuestal.
- Se destinaba el 10% del presupuesto para la rama jurisdiccional y el Ministerio Público.

1. La propuesta del plebiscito

En los albores de 1988 el Presidente Virgilio Barco Vargas da el primer paso de un proyecto de reforma al proponer, en carta dirigida a El Espectador, la convocatoria de un plebiscito para derogar el artículo 13 del plebiscito de 1957, que, incorporado al artículo 218 de la Carta, estableció que el único procedimiento para la reforma de la Constitución sería a través del Congreso. Este plebiscito se debería realizar el 13 de marzo de 1988.

No obstante, el Partido Social Conservador se opuso a ello, circunstancia que frustró la iniciativa.

2. El Acuerdo de la Casa de Nariño

Dadas las circunstancias anteriores, se llegó a una transacción entre los partidos, en el acuerdo político de la Casa de Nariño. Este pacto, celebrado el 20 de febrero de 1988, preveía la constitución de una comisión de ajuste institucional, CRI, integrada por doce miembros, que elaboraría el temario y se encargaría de los estudios preliminares pertinentes. Esta comisión, designada por el Congreso, prepararía el texto de la reforma que el pueblo soberano adoptaría o rechazaría el 9 de octubre de dicho año. Sus trabajos se iniciarían el 2 de mayo y culminarían, por tarde, el 16 de septiembre de 1988.

3. El frustrado proyecto de reforma constitucional de 1988

No obstante las vicisitudes del Acuerdo de la Casa de Nariño, pero ante la necesidad de propiciar urgentes cambios institucionales, el gobierno del Presidente Barco presentó al Congreso, el 27 de julio de 1988, un proyecto de reforma constitucional, el cual fue abandonado por el propio gobierno en diciembre de 1989, debido a la controversia nacional que se suscitó por propuestas relacionadas con la extradición en el curso de dicho debate.

Este proyecto, presentado por César Gaviria Trujillo en su condición de ministro de Gobierno de la época, tiene un importante valor doctrinario y por lo tanto vamos a mencionar sus líneas más sobresalientes.

a) Derechos humanos

La Constitución Política colombiana, por razones del desarrollo de la época y del carácter histórico-político de 1886, no contenía un desarrollo acabado en esta área.

b) El defensor cívico

Con el fin de defender los derechos que cotidianamente ejercen los ciudadanos, se pretendió crear esta figura, con el objeto de que dicho funcionario elegido por el Congreso de la República vigile a la administración y a todos los funcionarios públicos.

c) Congreso de la República

Desde 1886 el Congreso no ha tenido un desarrollo protagónico.

d) Rama ejecutiva

El proyecto se orientó básicamente a lograr los siguientes cambios del ejecutivo:

- Vicepresidencia de la República.
- Elección a doble vuelta, para Presidente y Vicepresidente.

e) Partidos políticos

Para garantizar los principios universales en las áreas de la representación y de la igualdad de oportunidades, dentro de un Estado de Derecho, el proyecto propone el reconocimiento y financiación con fuerza constitucional, de los partidos políticos.

f) Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas

En desarrollo de los principios de participación ciudadana, el proyecto permite que los trabajadores puedan beneficiarse económicamente e intervenir en las esferas administrativas y sociales, mediante la participación en la administración de los factores de producción, facilitando el acceso a la propiedad, desarrollando así un principio de igualdad y equilibrio social.

g) El estado de sitio

Se proponen dos grados en relación con la anormalidad interna: estado de alarma, con el objeto de aplicar medidas policivas, y estado de conmoción interior, más grave que el anterior.

h) Administración de justicia

El proyecto, en términos generales, sigue la concepción prevista en la reforma de 1979, con los ajustes y correctivos propios, tanto para la rama jurisdiccional como para el ministerio público.

h) Sistema electoral

El proyecto se esforzaba por la participación en el Congreso de las fuerzas que no hubieren obtenido ninguna representación; la ampliación del número de representantes a la Cámara; la circunscripción de nacionales colombianos en el exterior; consagraba la autonomía de los organismos electorales y el sistema uninominal para la Cámara de Representantes.

i) Prohibición de reelecciones

Prohibía la reelección para las altas dignidades del Estado como el Procurador General de la Nación, como ya ocurre ahora con el Presidente y el Alcalde.

j) El control fiscal

El proyecto pretendió estructurar el control fiscal creando una corporación dotada de cierta autonomía, llamada Tribunal de Cuentas.

l) Organización territorial del Estado

Creaba áreas geográficas en orden a consolidar la democracia participativa, acudiendo a la colaboración ciudadana en las tareas del gobierno local.

m) Mecanismos alternativos de reforma constitucional

El proyecto derogaba el artículo 13 del plebiscito de diciembre de 1957, y en su lugar plantea tres caminos de reforma constitucional.

La vía del Congreso, en dos períodos de sesiones, mediante la aprobación de las mayorías absolutas a que se refiere el artículo 218 de la Constitución.

La vía del referéndum, según proyecto que el Congreso en pleno adopte por iniciativa propia o por solicitud de quinientos mil ciudadanos.

La vía de la Asamblea Constitucional, convocada por la ley.

6. La séptima papeleta

El 25 de agosto de 1989, una semana después del asesinato de Luis Carlos Galán y ante el estupor que produjo el execrable crimen, las universidades de Bogotá organizaron la Marcha del Silencio, que dio lugar al nacimiento de un gran movimiento estudiantil que empezó a discutir fórmulas de reforma, las cuales se concretaron en la propuesta de la séptima papeleta presentada en un artículo de Fernando Carrillo, publicado en El Tiempo el 6 de febrero de 1990.

7. El Decreto Legislativo 927 de 1990

Ese antecedente creó un clima de opinión que le permitió al gobierno expela Corte Suprema de Justicia

Durante los meses de septiembre y octubre, la Corte Suprema de Justicia avocó el examen de constitucionalidad del decreto. Contra el concepto del procurador general de la Nación y la ponencia de la Sala Constitucional del máximo tribunal, la Sala Plena declaró exequible el Decreto 1926.

En síntesis, el fallo de la Corte Suprema de Justicia declara constitucional el decreto 1926 de 1990, con excepción de los siguientes aspectos:

- El temario y las prohibiciones que limitaban la competencia de la constituyente.
- La competencia que se asignaba a la Corte Suprema para decidir sobre la constitucionalidad de la reforma que expida la Constituyente. La Corte no juzgó la constitucionalidad de la reforma.
- La caución o garantía de seriedad que se pedía constituir para la inscripción por cada una de las listas de candidatos cuando no se cumpliera el requisito de la proclamación escrita de, por lo menos, 100.000 ciudadanos.

Como el mecanismo alternativo fue declarado inconstitucional, cada lista debió obtener la adhesión de 10.000 ciudadanos para obtener su inscripción.

Tales regulaciones sobre la constituyente, incluidas en el acuerdo político, quedaron, pues, sin valor jurídico.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

Los principios fundamentales

1. Las notas dominantes

Una nueva Constitución ha sido promulgada en el país. Por esta razón, antes de presentar una visión panorámica de su contenido, es bien importante visualizar las grandes líneas orientadoras de la reforma, o como se dice en el lenguaje de la hora, las grandes banderas que inspiraron el cambio institucional.

a) La nueva Carta de Derechos

Si bien se reescriben los derechos clásicos o tradicionales que estaban insertos en la Constitución de 1886, la reciente Ley de leyes ingresa al vocabulario constitucional un nutrido catálogo de derechos, en especial en el plano social, tales como los relacionados con los niños, los jóvenes, las mujeres, los ancianos, los minusválidos y, en general, un gran énfasis en la seguridad social. Lo propio puede decirse de la consagración de derechos tales como el de la vivienda digna y otros.

b) Las reformas políticas

El campo de las modificaciones al congreso es uno de aquellos en los cuales se aprecian notables transformaciones.

c) La participación ciudadana

La noción de participación se esparce en todo el articulado.

d) El pluralismo

También penetra en las instituciones reformadas.

e) La economía

Un mayor espacio a los sectores nacionales en la planeación, y el reconocimiento constitucional de sectores que como el bursátil y el asegurador no estaban en la antigua Carta.

f) La rama y la función ejecutiva

En este aspecto se aprecian importantes modificaciones. Se define al presidente como símbolo de la unidad nacional y se le atribuyen las investiduras de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa.

g) La administración de justicia

En materia de administración de justicia, al lado del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia modificada, surgen nuevas instituciones como el Consejo Superior de la Judicatura, órgano administrativo y disciplinario de la rama, y que tuvo su antecedente en la reforma constitucional de 1979.

1. La penetración de las ciencias sociales

Una lectura cuidadosa y un análisis detenido de la Carta de 1991 permiten apreciar como las ciencias sociales encuentran su espacio en ella.

2. El preámbulo y su valor jurídico

Por preámbulo se entiende la declaración que antecede el articulado de la Constitución. El de nuestra Carta textualmente expresa:

El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y 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.

3. El Estado

Definición. Apartándonos del ámbito erudito de los filósofos del Estado, por razones pedagógicas, intentaremos una definición sencilla del concepto, diciendo que el Estado es la sociedad política y jurídicamente organizada, con la autoridad suficiente para imponer un orden jurídico dentro de su propio territorio y para hacer respetar su personalidad ante el concierto internacional.

3. Los principios del Estado colombiano

La nueva Carta Política señala el carácter jurídico del Estado, al definirlo como un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad, dentro de la prevalencia del interés general (art.1).

4. Los fines del estado

El artículo 2º define como fines del Estado, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía de los derechos que la Constitución consagra. También lo son la participación de todos en la vida económica, administrativa, política y cultural de la Nación, así como la independencia nacional, la preservación de la integridad territorial, la convivencia pacífica y la justicia social.

5. la soberanía nacional

Debe entenderse por soberanía nacional la calidad que tiene la nación entendida como este abstracto, de no obligarse ni determinarse, sino por su propia voluntad, a través de portavoces cualificados, es decir sus representantes renovados periódicamente.

6. La diversidad étnica y cultural

La nueva constitución reconoce y protege la diversidad étnica y cultural del país y establece como obligación del estado colombiano y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

7. El idioma castellano

El catálogo de principios fundamentales de la nueva carta incluye al castellano como idioma oficial de Colombia; que las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus respectivos territorios; y, que la enseñanza en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias se impartirá en forma bilingüe.

8. El sistema democrático participativo está definido por

La democracia participativa esta concepción de la democracia alienta el concurso activo de los ciudadanos en las decisiones administrativas requeridas para el manejo de la cosa pública. La doctrina concibe la democracia participativa como la que permite que los ciudadanos ejerzan permanente influjo en las decisiones del estado.

- 1. La iniciativa popular**
- 2. Referendo**
- 3. Referendo derogatorio**
- 4. Referendo aprobatorio**
- 5. Revocatoria de mandato**
- 6. Plebiscito**
- 7. Consulta popular**
- 8. Cabildo abierto**