JACOBO PÉREZ ESCOBAR
FERNANDO NAVAS TALERO

DIÁLOGOS CONSTITUCIONALES

DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

Novena edición











EDITORIAL TEMIS
OBRAS JURÍDICAS



DIÁLOGOS
CONSTITUCIONALES

JACOBO PÉREZ ESCOBAR

Doctor en Derecho y Ciencias Políticas y Profesor de la Facultad de Derecho en la Universidad Nacional de Colombia. Doctor en Derecho de la Universidad de París. Ex Consejero de Estado, Ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y Secretario General de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

FERNANDO NAVAS TALERO

Doctor en Derecho y Ciencias Política de la Universidad La Gran Colombia. Consejero de Justicia del Distrito Especial, Personero de Bogotá D. E., Procurador Delegado para el Ministerio Público de Colombia. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad La Gran Colombia, Colegio Mayor del Rosario y de la Universidad Incca de Colombia.

DIÁLOGOS CONSTITUCIONALES

DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

Novena edición

EDITORIAL TEMIS S. A.
Bogotá - Colombia
2021



ANTES QUE EL LIBRO CIENTÍFICO MUERA

El libro científico es un organismo que se basa en un delicado equilibrio. Los elevados costos iniciales (las horas de trabajo que requieren el autor, los redactores, los correctores, los ilustradores) solo se recuperan si las ventas alcanzan determinado número de ejemplares.

La fotocopia, en un primer momento, reduce las ventas y por este motivo contribuye al aumento del precio. En un segundo momento, elimina de raíz la posibilidad económica de producir nuevos libros, sobre todo científicos.

De conformidad con la ley colombiana, la fotocopia de un libro (o de parte de este) protegido por derecho de autor (copyright) es ilícita. Por consiguiente, toda fotocopia que burle la compra de un libro, es delito.

La fotocopia no solo es ilícita, sino que amenaza la supervivencia de un modo de transmitir la ciencia.

Quien fotocopia un libro, quien pone a disposición los medios para fotocopiar, quien de cualquier modo fomenta esta práctica, no solo se alza contra la ley, sino que particularmente se encuentra en la situación de quien recoge una flor de una especie protegida, y tal vez se dispone a coger la última flor de esa especie.

© Jacobo Pérez Escobar, Fernando Navas Talero, 2021.
© Editorial Temis S. A., 2021.
Calle 17, núm. 68D-46, Bogotá.
www.editorialtemis.com
correo elec.: gerencia@editorialtemis.com

Hecho el depósito que exige la ley.

ISBN 978-958-35-1228-5
3018 2019029790
ISBN e-book 978-958-35-1486-9

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, por medio de cualquier proceso, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

Esta edición y sus características gráficas son propiedad de Editorial Temis S. A.

ABREVIATURAS Y CONVENCIONES

A. L.	—	Acto Legislativo
Art. o art.	—	Artículo
Carta	—	Constitución Política de Colombia
Cas.	—	Casación
C. C.	—	Código Civil
C. D. U.	—	Código Disciplinario Único
C. E.	—	Código Electoral
C. G. P.	—	Código General del Proceso
C. Nac. de Pol.	—	Código Nacional de Policía y Convivencia
C. P.	—	Código Penal
C. de Co.	—	Código de Comercio
CP ACA	—	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
C. R. D.	—	Código de Régimen Departamental
C. R. M.	—	Código de Régimen Municipal
C. R. P. M.	—	Código de Régimen Político y Municipal
C. de P. P.	—	Código de Procedimiento Penal
Const. Nal.	—	Constitución Nacional
Const. Pol.	—	Constitución Política
Decr.	—	Decreto
D. Ext.	—	Decreto extraordinario
D. Leg.	—	Decreto legislativo
D. L.	—	Decreto-Ley
G. J.	—	Gaceta Judicial
G. C. C.	—	Gaceta de la Corte Constitucional
inc.	—	inciso
L.	—	Ley
L. E.	—	Ley Estatutaria
L. Org.	—	Ley Orgánica
Num.	—	Numeral
Ord.	—	Ordinal
pág. (s)	—	página, páginas
parg.	—	parágrafo
Regl.	—	Reglamento
Rev.	—	Revista
Sent.	—	Sentencia
t.	—	tomo

PALABRAS LIMINARES

LAS LEYES
(*La obra de Platón*)

ATENIENSE: Extranjeros, ¿quién pasa entre vosotros por el primer autor de vuestras leyes? ¿Es un dios? ¿Es un hombre?

CLINIAS: EXTRANJERO, es un dios; y no podemos conceder semejante título a otro que no sea un dios. Aquí es Júpiter; en Lacedemonia, patria de Megilo, se dice, según creo, que es Apolo. ¿No es cierto, Megilo?

MEGILO: Sí.

ATENIENSE: ¿Refieres el hecho como Homero, el cual dice, que de nueve en nueve años iba Minos puntualmente a ver a su padre, y que en vista de las respuestas de este dios, redactó las leyes para las ciudades de Creta.

CLINIAS: Tal es, en efecto, la tradición admitida entre nosotros. También se dice que Radamanto, hermano de Minos, cuyo nombre no os es sin duda desconocido, fue el más justo de los hombres; y creemos nosotros, los cretenses, que ha merecido este elogio por su integridad en la administración de justicia.

ATENIENSE: Muy digno es ese elogio, y cuadra perfectamente a un hijo de Júpiter. Yo espero, que habiendo sido educados vosotros, lo mismo uno que otro, en Estados tan bien administrados, no llevareis a mal, que durante el camino conversemos sobre las leyes y la política. Por otra parte, según he oído decir, el viaje es largo desde Canosa hasta la gruta y templo de Júpiter. Los grandes árboles, que encontraremos por el camino, nos proporcionarán bajo su sombra lugar para descansar y para librarnos del calor de la estación. En nuestra edad será más oportuno que nos detengamos con frecuencia para tomar aliento; y así entreteniéndonos mutuamente con el encanto de la conversación llegaremos sin fatigarnos al término de nuestro viaje.

CLINIAS: Extranjero, más adelante encontraremos en los bosques consagrados a Júpiter cipreses de una altura y de una belleza admirables y praderías en donde podremos sentarnos y descansar.

ATÉNIENSE: Tienes razón.

CLINIAS: Si, pero cuando lleguemos allá, entonces diremos esto con más gusto. Marchemos, pues, bajo los auspicios de la fortuna.

ATENIENSE: Sea así. Y bien; dime, te lo suplico ¿por qué ha establecido la ley entre vosotros las comidas en común, los gimnasios y la clase de armas de que os valéis?

Clinias: Es fácil, Extranjero, a mi entender, conocer cuál ha sido entre nosotros la razón de estas instituciones. Observad la calidad del terreno en toda la Creta, y veréis que no hay en él llanuras como las de Tesalia. Y por lo tanto, así como en Tesalia están en uso las carreras de caballos, aquí lo están las carreras a pie, siendo estas entre nosotros un ejercicio más propio a causa de los accidentes del terreno. En este caso se encuentran las armas, cuya ligereza debe corresponder a este ejercicio, para que su peso no perjudique a la velocidad; y bajo este concepto no podían inventarse unas armas más convenientes que el arco y las flechas. Estas instituciones, por otra parte, han sido creadas en consideración a la guerra; y se me figura, que en todas las demás nuestro legislador no se propuso otro fin que este mismo; porque al ordenar las comidas en común, figúraseme, que tuvo en cuenta lo que pasa en todos los demás pueblos, que cuando están en campaña procuran comer juntos por vía de seguridad por todo el tiempo que dura la guerra. Y con esto ha querido condenar el error de la mayor parte de los hombres, que no ven, que entre todos los Estados hay siempre una guerra permanente; y si es indispensable para la pública seguridad, en tiempo de guerra, que los ciudadanos coman en común, y que tengan jefes y soldados siempre dispuestos a cuidar de la defensa de la patria, no lo es menos en tiempo de paz; y así es efectivamente, porque lo que suele llamarse paz lo es solo en el nombre, y realmente sin que exista declaración alguna de guerra, cada Estado está naturalmente armado siempre contra todos los que le rodean. Considerando la cuestión bajo este punto de vista, veréis que el plan del legislador de los cretenses, en todas las instituciones públicas y privadas, parte de la suposición de un Estado de guerra continuo; y que al recomendarnos la observancia de sus leyes, ha querido hacernos comprender, que ni las riquezas, ni el cultivo de las artes, ni ningún otro bien nos servirían de nada si no fuéramos los más fuertes en la guerra, porque la victoria traspasa a los vencedores todas las ventajas de los vencidos.

Ateniense: Veo, extranjero, que has hecho un estudio profundo de las leyes de tu país. Pero explícame eso mismo con más claridad. A mi juicio no consideras que un Estado está perfectamente ordenado, sino cuando su Constitución le da sobre los demás Estados una marcada superioridad en la guerra,

Clinias: Sí, y creo que Megilo en este punto es de mi dictamen.

Megilo: Mi querido Clinias, ¿cómo podría un lacedemonio pensar de otra manera?

Este breve texto de Platón se cita para aludir a una de las explicaciones que al estilo literario del filósofo griego se ha hecho para adularlo y hacerlo con razón. Son varios los autores que al respecto se han pronunciado, pero uno que es sencillo y concreto es Emilio Lledo Iñigo, quien en su obra, *La memoria del Logos*, defiende la exposición del maestro por sencilla, criticando a los que sostienen que la filosofía debe ser "un lenguaje confuso, enrevesado, que otorgase un cierto carácter misterioso a la comunicación". Y a este comentario se acude para connotar que el escrito que en esta obra se ha intentado desarrollar en un lenguaje casi vulgar, busca que la comprensión del Derecho Constitucional sea una posibilidad para todos los que se interesen por conocer con claridad el sentido de sus derechos y

no apelar a un idioma ininteligible para alardear y deslumbrar a los lectores. La mayéutica empleada por Sócrates es una forma de descubrir la verdad sin hacer difícil su hallazgo para quien la busca con el fin de vencer su ignorancia. Ese propósito es el que hace crecer al ser humano, porque la verdad lo hace libre y con mayor razón si se trata de cuestiones relacionados con la política y el poder.

Este comentario tiene solo una razón, explicar el estilo del texto. "El diálogo era la forma adecuada de la democracia, y el que un aristócrata como Platón «dialogase» fue una lección más de su magisterio", aduce el citado Lledo Iñigo.

Los analistas de *Las leyes*, afirman que este diálogo es de personas de edad y, por supuesto, experimentadas por las lecciones de la vida. Es por esa circunstancia especial por la que la conversación con el autor de este texto, el doctor Jacobo Pérez Escobar, cuando se convino esta edición, con el ánimo de actualizarla después de un cuarto de siglo de vigencia de la Carta actual, condujo a recoger el estilo del filósofo griego, movidos por el interés de trasmitir las ideas en forma sencilla y comprensible a todos, tomando como fundamento el conocimiento personal y directo de los hechos revelados en el código constitucional y, primordialmente, para vigorizar la democracia fortaleciendo el conocimiento del texto en que se apoya.

Esta edición de *Diálogos constitucionales. Derecho constitucional colombiano,* tiene el objetivo de repasar con el Maestro los puntos expuestos desde su primera edición y sumarle los episodios de las reformas que se han llevado a cabo hasta los últimos días, después del acuerdo con la insurgencia.

Fernando Navas Talero

PRESENTACIÓN DE LA PRIMERA EDICIÓN

El Señor Presidente de la República Dr. Misael Pastrana Borrero, cuando el doctor JACOBO PÉREZ ESCOBAR escribió el primer texto de Derecho Constitucional colombiano, le envió la nota que se transcribe a continuación:

República de Colombia
Presidencia
Señor Doctor
Jacobo Pérez Escobar
La ciudad

Muy estimado amigo:

Puedo dar testimonio personal de su profunda consagración al Derecho, de su devoción por las instituciones que han dado forma y vida a nuestros valores democráticos y de su constante inquietud tendiente a que las estructuras jurídicas que sirven de fundamento al Estado colombiano respondan a una sociedad dinámica acorde con los fenómenos contemporáneos. A través de varios años de cuidadosas investigaciones usted ha venido ofreciendo al país el fecundo aporte de juiciosas y penetrantes obras que han ampliado los horizontes a los intérpretes de las normas constitucionales y a los estudiosos de estas materias.

En mi calidad de Ministro de Gobierno tuve la suerte de contar con su concurso y su consejo como Secretario General de ese Despacho. Nos correspondió en esa oportunidad participar activamente en la defensa ante el Parlamento de la Reforma Constitucional de 1968. En esa ocasión se cumplieron debates que, no obstante la controversia propia de una tarea de tan alto significado, recogieron el pensamiento elevado de nuestros constituyentes con respecto a las reformas políticas que se insinúan en el mundo actual en busca de alternativas nuevas para los pueblos. Tres años de discutir ordenado y sereno le dieron al país las bases firmes de una nueva organización política. En pocas naciones, y en pocas circunstancias de nuestro discurrir histórico, la Ley Suprema ha sido —como aconteció en esta ocasión— fruto de la amplia y libre deliberación del propio órgano legislativo como Constituyente y síntesis afortunada del querer de las múltiples tendencias representativas de la opinión nacional.

Es interesante recordar el ambiente de escepticismo en que al comienzo se movió el diálogo entre los diferentes sectores parlamentarios. Muchos de los opositores a las modificaciones propuestas pedían en sus intervenciones al gobierno

de entonces obras y no textos legales, buscando con sus palabras impresionar a un país circundado de angustias materiales, y pretendiendo afirmar con ellas que frente a apremiantes requerimientos el Gobierno estaba perdido en divagaciones de índole ideológica. No alcanzaban a entender, quizás, que la aceleración de la época exigía de manera imperativa la modernización de los esquemas constitucionales para armonizarlos con una democracia económica y social que era el reclamo generalizado que se sentía en la conciencia de los ciudadanos.

Gran avance significó para Colombia la Reforma de 1968, que además ha demostrado en pocos años la sabiduría de sus orientaciones. Le señaló al país un marco planificador, distante de las concepciones propias del liberalismo clásico o del socialismo absorbente de toda iniciativa individual. Ese Estado planificador es lo que ha facilitado en estos últimos años encauzar hacia la inversión social un mayor volumen de los recursos públicos y acercar los sectores oficiales y privados para afrontar las permanentes dificultades que han aflorado en este período. En una palabra, la apertura hacia una organización participante y justa con capacidad de comprometer a todos los estamentos a trabajar conjuntamente por el bien común.

La Reforma de 1968 amplió la concepción prevista con profética anticipación por el señor Núñez y el señor Caro en 1886, y que constituye hoy la inquietud renovada de las democracias modernas, consistente en lograr los caminos que conduzcan a la necesaria reconciliación entre una Presidencia fuerte con capacidad de hacer cumplir y respetar la ley, con sistemas igualmente fuertes de control de sus actos para evitar las desviaciones arbitrarias de la autoridad.

Como dice el historiador y político Arthur Schlesinger en su reciente obra *El poder imperial*: "lo que se requiere es una Presidencia fuerte, pero una Presidencia fuerte dentro de la Constitución". Estos criterios que el Constituyente de 1886 contempló en lo referente al poder político fueron ampliados en las cláusulas de la Reforma de 1968 a la esfera económica y social, con medidas de tan singular alcance como la determinación de la iniciativa del gasto, la emergencia económica, la obligatoriedad del plan y el procedimiento para su elaboración y vigencia y el manejo del ahorro nacional, temas todos ellos que usted analiza con tanta propiedad.

La división de los poderes públicos tiene que conllevar definiciones precisas y contrapesos claros para darle así consistencia al sistema democrático. Más que nunca antes, en el Estado moderno es necesario prever y evitar los conflictos de los órganos que lo integran, pues frente a los complejos desafíos de la época se requiere que el Ejecutivo y el Congreso trabajen armónicamente para impulsar los cambios con el fin de adaptar la sociedad a la crisis y a las situaciones de la hora.

"La Constitución —decía el expresidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson— muchos la toman como un documento para ser leído o como un testamento o un simple contrato". En Colombia lo que ha dado permanencia y vigor a la Constitución de 1886, y estoy seguro dará vigencia a las reformas de 1968, es que ellas buscaron en sus textos recoger el consenso de las dos grandes colectividades que han hecho la historia y siguen proyectándola hacia el futuro. La paz de la Nación descansa en grado sumo en que la Ley Suprema exprese en su

espíritu la coincidencia de nuestros partidos históricos en el respeto a los derechos ciudadanos y la garantía en su ejercicio libre y responsable.

La historia constitucional de Colombia indica que los textos que surgieron como resultado de la imposición de un partido sobre el otro, en virtud del capricho de algunos dirigentes nacionales, fueron siempre efímeros y se convirtieron en factores de convulsión y de conflicto. La Constitución de 1886, el acto plebiscitario y la Reforma de 1968, buscaron en cambio encauzar el consenso político de nuestras colectividades tradicionales y expresar en sus normas las esperanzas coincidentes de la nación. El plebiscito, ratificado en una de las más vigorosas manifestaciones del sentimiento popular, interpretó el deseo del liberalismo y del conservatismo por la paz y su aspiración a un progreso en la justicia. La Reforma de 1968 fue el desarrollo de ambiciosas concepciones del Estado, con la circunstancia de que, a diferencia del plebiscito, en que algunos sectores se quedaron por fuera de los acuerdos constitucionales, en su articulado comprometió de manera casi unánime a todos los grupos que en el Congreso tenían la vocería de la voluntad ciudadana. De allí que los criterios que en ella se expresan, y que señalan particularmente el tránsito de los acuerdos bipartidistas hacia una nueva etapa institucional, demandan la interpretación armónica de las dos colectividades que los concibieron como instrumentos para despejar los cauces del mañana de Colombia.

El libro que usted ha escrito con tan especial dedicación tiene además el mérito de que recoge el pasado institucional del país y lo que este significa en nuestro presente como perspectiva hacia el futuro. Colombia ha sido un pueblo en permanente transformación, pero que ha buscado su evolución sin destruir los valores que le han dado una posición moral en el conjunto de América. Forman parte de nuestras tradiciones evitar las soluciones violentas para el logro de los cambios necesarios, ya que preferimos avanzar mediante la renovación de las estructuras y la actualización de la organización de los mecanismos del Estado. Bien pudiéramos decir que si algo distingue a nuestra nación es que no rompe ni con su pasado ni con su conciencia política, sino que se asienta sobre ellos para acelerar las reformas indispensables

Mis felicitaciones más cordiales y sinceras por esta obra, que es un testimonio más de su inteligencia inquieta y de su espíritu movido por el afán indeclinable de servir a Colombia en la investigación y divulgación de lo que forma parte de un patrimonio jurídico que, al fin y al cabo, es lo que nos da un puesto de honor en la historia y en la comunidad internacional.

Reciba el saludo de su compatriota y amigo,

Misael Pastrana Borrero.

Doctores
Jacobo Pérez Escobar
Fernando Navas Talero
E.S.M.

Disfruté mucho leyendo los originales de sus *Diálogos constitucionales* que, a la manera de PLATÓN, pretenden encontrar un camino pedagógico para entusiasmar a los nuevos jóvenes abogados con la discusión de las complejas materias que resultan de escudriñar con ánimo no exegético los artículos de nuestra Carta Magna.

Es claro que el examen político de la Constitución tiene mucho que ver con su propia naturaleza de ser la columna vertebral del Estado de Derecho. Alguien decía que las Constituciones son acuerdos a los cuales se llega en un momento dado sobre aquellos temas de fondo respecto a los cuales se pacta el compromiso, una vez consagrado, de no volverlos a tocar. Por fortuna, la Constitución de 1991 ayuda en estas posibilidades de disección política.

Su condición de ser una Carta garantista la ubica en la vanguardia del nuevo constitucionalismo latinoamericano. Ahora bien, este "garantismo" no tiene solamente que ver con la consagración amplia de las nuevas generaciones de derechos humanos, sino también con la disposición de instrumentos —como la tutela, las acciones populares y las consultas públicas— a través de los cuales la ciudadanía podrá hacer efectivo el cumplimiento de este generoso marco de nuevos derechos.

De igual forma, tiene relación con la propia autonomía del máximo organismo encargado de vigilar este proceso que es la Corte Constitucional, separada de los organismos tradicionales de cierre de la justicia.

Esta circunstancia, que nos acerca a las nuevas tendencia mundiales del derecho constitucional, no deben impedirles a ustedes, en sus cavilaciones peripatéticas, ver que la misma Constitución adolece de fallas como su propia arquitectura institucional y de vacíos como la formulación de un modelo económico que asegurara la continuidad del Estado social de derecho que hoy en día se convierte en el derecho social del Estado.

También, de señalar que las dos asignaturas pendientes en el desarrollo de esa misma Constitución, como se ha demostrado, pasadas dos décadas de su existencia, han sido la expedición de una ley sobre el nuevo ordenamiento territorial que requiere el país, y un desarrollo constitucional sobre el nuevo equilibrio de poderes que debería empezar por la reforma a la justicia.

En una dimensión más práctica, tengo, por mi propia experiencia, algunas preocupaciones sobre la relación entre el desarrollo mismo de la Constitución y los

espacios que garantizar para la gobernabilidad de Colombia, entendida esta como la capacidad que tiene un gobierno, elegido democráticamente, para dar órdenes y la disposición de los ciudadanos para aceptarlas. Esa última circunstancia nos lleva al campo de la legitimidad del poder que es muy distinta de su legalidad.

Pero no nos compliquemos la vida ni se la hagamos más compleja a quienes deben sucedernos en estos quehaceres inquisitivos. Sigan caminando y pensando, Profesores...

Amigo,
Ernesto Samper Pizano
Expresidente de Colombia

PROLEGÓMENOS

Fernando Navas Talero*:* doctor Jacobo Pérez Escobar, fue usted el Secretario de la Asamblea Nacional Constituyente, cargo que lo convierte en testigo de excepción de ese episodio histórico y, además, intérprete autorizado de los textos y los acontecimientos que rodearon ese proceso, pues le encargaron, en momento de indiscutible afán, recopilar los artículos de esa apurada Carta. ¿Quiere referirse a esa obra que escribió, luego de transcurrido el tiempo prudente para actualizar su libro alusivo a la Carta de 1886, la edición de 1987, de la cual conservo con mucho aprecio el ejemplar que usted amablemente me obsequió?

Jacobo Pérez Escobar: ciertamente, recuerdo que fui su colega en la Universidad La Gran Colombia, por esa época. Al respecto le cuento que me desempeñé, con devoción y mística, como Secretario General de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Por esta circunstancia, quienes habían consultado mi obra esperaban que la actualizara. Sin embargo, ello no fue así. Consideré que debía esperar que se dieran los primeros desarrollos legislativos inmediatos de la Constitución de 1991, especialmente por medio de las leyes orgánicas, estatutarias y marcos que complementasen y aclarasen su contenido normativo, así como también esperar a que hubiese lugar a su aplicación e interpretación por nuestros tribunales de justicia. Era necesario, en fin, dar tiempo para que pasara la emotiva y vacilante etapa de las primeras aplicaciones e interpretaciones de nuestra nueva Carta Fundamental y luego sí decantar las doctrinas.

FNT. ¡Ese criterio que usted expone fue cláusula pétrea en la Constitución de 1821! Hay que darle tiempo al tiempo, enseña la filosofía popular.

JPE. Pasaron algunos años y no me resolvía a emprender la tarea de adentrarme en ese conjunto de principios, postulados y normas básicas, y algunas no tan básicas, de nuestro ordenamiento constitucional reciente, que es para algunos muy novedoso y significa un gran avance hacia la búsqueda de instituciones y normas que le den solidez a nuestro sistema democrático para que al fin alcancemos la tan anhelada convivencia pacífica, muy esquiva desde hace tantos años; pero igualmente estiman que con el nuevo Estatuto podemos lograr la prosperidad y el bienestar de los colombianos, ideal de todos los pueblos civilizados.

Para otros, por el contrario, la Carta de 1991 es poco lo que aporta para los fines indicados, pues creen que más bien ha tenido hasta ahora elementos perturbadores de las relaciones de las ramas del poder público y de los órganos independientes del Estado. El choque de trenes, por la aplicación exagerada de los controles de poder.

FNT. ¿Estima usted que el Derecho Constitucional se ha popularizado por causa de la acción de tutela y la presunción de buena fe (arts. 86 y 83 de la Carta).

JPE. Es confortante anotar que a partir del proceso constituyente de 1991, quizá debido a la acción de tutela, se ha despertado gran interés en Colombia por el estudio del Derecho Constitucional, en especial por conocer el contenido y alcance de la Carta de 1991. El artículo 41 dispone la divulgación general del texto constitucional y la cátedra de instrucción cívica.

FNT. Ha sido usted un maestro dedicado a construir país desde el punto de vista de la disciplina constitucional o, en términos más sencillos, de instrucción cívica.

En esta oportunidad surge la necesidad de completar las lecciones impartidas acerca del texto de la Carta de 1991, aunando a este contenido fundamental del Estado lo que se ha hecho durante los últimos veintiocho años de vigencia y, primordialmente, lo relativo a los actos legislativos de la década que transcurre desde el inicio del Acuerdo de Paz con la insurgencia, su incorporación al bloque de constitucionalidad y el método extraordinario adoptado mediante el acto legislativo 1 de 2016, para legislar en términos constitucionales con un procedimiento de excepción, el *Fast Track*, y transitorio que facilita la legislación oportuna en tiempo breve. El estudio que hizo la Corte, para decidir sobre la constitucionalidad de ese acto legislativo se puede resumir en este aparte: "Si bien el Acto Legislativo 1 de 2016 autoriza al Congreso para producir actos legislativos en una sola vuelta con cuatro debates, esta es una pieza funcional dentro de un procedimiento especial de reforma con otros engranajes. Cuando todas las piezas del mecanismo se articulan puede observarse que: (i) su objetivo es lograr la paz, fin imperioso del orden constitucional a la vez que un modo de conservar su integridad, lo cual es a su turno lo que busca garantizarse con el principio específico de rigidez contemplado en la Carta de 1991; (ii) constituye un mecanismo especial, excepcional y transitorio de reforma, que adiciona un procedimiento a los previstos en las cláusulas de enmienda constitucional, que no son intangibles; (iii) dentro del marco de la reforma, los procedimientos de expedición de actos legislativos y de leyes se diferencian entre sí por sus distintos niveles de dificultad; y (iv) fuera del Acto Legislativo, el mecanismo especial de enmienda constitucional mantiene el nivel de resistencia al cambio de las normas constitucionales por encima del de las leyes, no petrifica las cláusulas de reforma de la Constitución, no suprime ni reduce la diversidad en los mecanismos de enmienda o sus formas de activación, ni tampoco equipara el poder constituyente a la competencia de revisión constitucional. Estas variaciones en modo alguno reemplazan por uno distinto el principio de resistencia constitucional relativa, variable, diversa y funcionalmente diferenciada. Por el contrario, se ajustan al marco constitucional prexistente. De manera que no encuentra la Corte un vicio de competencia por sustitución". (Sentencia C-699 de 2016).

El pronunciamiento aludido tuvo como causa la demanda que del acto legislativo hizo el abogado Jesús Pérez González-Rubio, decisión extensa en extremo, a tal punto que los opositores a esa sentencia, una de las críticas severas que hicieron fue esa circunstancia, pues por lo dilatado del discurso muchos se abstuvieron de leerla en su integridad.

ÍNDICE GENERAL

PÁG.

Abreviaturas y convenciones VII
Palabras liminares. Las leyes (La obra de Platón) IX
Presentación de la primera edición XIII
Prolegómenos XVII

INTRODUCCIÓN

1. Escuela exegética 2
2. Escuela institucionalista 2
3. Escuela de los politólogos 3
4. Escuela de los iurispolitólogos 4

PARTE PRIMERA

EL DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO
Y EL SISTEMA DEMOCRÁTICO

TÍTULO I

FUENTES E INTERPRETACIÓN
DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

CAPÍTULO I

EL DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

A. Noción de Derecho Constitucional 7
B. Contenido del Derecho Constitucional 8
C. Objeto del estudio de la ciencia del Derecho Constitucional colombiano 10

CAPÍTULO II

DE LAS FUENTES DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

Sección I. *La Constitución*

PÁG.

A. Concepto 11
1 Concepto material 12
2. Concepto formal 12
B. La Constitución vigente 13
1. Estructura general de la Constitución 25
C. Procedimientos para la reforma de la Constitución 26
1. Reforma por el Congreso 28
a) Iniciativa constituyente 28
b) Trámite de los proyectos 29
c) Materias sujetas a referendo obligatorio 31
2. Reforma por una Asamblea Constituyente 31
a) Iniciativa para convocar una Asamblea Constituyente 32
b) Revisión constitucional de la convocatoria. 32
c) Convocatoria de la Asamblea 32
d) Elección de los delegatarios de la Asamblea 32
e) Competencias y limitaciones 32
3. Reforma mediante referendo 33
a) Iniciativa del referendo 33
b) Revisión constitucional de la convocatoria 33
c) Votación del referendo 34

Sección II. *Los principios constitucionales*

1. Valor de los principios constitucionales 35
2. Principios constitucionales y principios constitucionales fundamentales 36
3. Método para el hallazgo de los principios constitucionales 37

CAPÍTULO III

CARACTERÍSTICAS IDEOLÓGICAS
Y TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS
DE LA CONSTITUCIÓN

1. Bases ideológicas 38
a) República democrática 39
b) Liberalismo 42

PÁG.

2. Bases técnico-administrativas 55
a) Centralización política 55
b) Descentralización administrativa 56
c) Descentralización territorial autonómica. 56
d) Régimen presidencial moderado 63

Capítulo IV

SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN

A. Control automático u oficioso de constitucionalidad 69
1. Actos sujetos a control automático previo 69
a) Control previo automático u oficioso de constitucionalidad 69
b) Control previo automático u oficioso a la ejecución de ciertos actos ... 70
2. Control automático u oficioso posterior de constitucionalidad 76
B. Control de constitucionalidad por vía de acción 78
1. Titulares de la acción 78
2. Actos sujetos al control de la Corte por vía de acción 79
3. Actos no sometidos al control de la Corte 79
a) Actos sujetos al control jurisdiccional de lo contencioso administrativo 79
b) Incompetencia de la Corte Constitucional 79
4. Demanda y procedimiento de la acción de inconstitucionalidad 83
5. Efectos de la sentencia decisoria de la acción de inexequibilidad 88
a) Cosa juzgada 88
b) Efectos "erga omnes" 90
c) Por regla general no tienen efectos retroactivos 90
d) Reviviscencia de la norma. 90
e) Improcedencia de la excepción de inconstitucionalidad 90
f) La no reproducción del contenido material del acto declarado inexequible 90
6. Imprescriptibilidad y caducidad de la acción de inexequibilidad 91
C. Control de constitucionalidad por vía de excepción 91
1. Competencia para decidir la excepción de inconstitucionalidad 92
a) Competencia de todas las autoridades 92
b) Competencia de los jueces 92
c) Competencia de todos los funcionarios que apliquen las leyes 93
2. Efectos sobre el pronunciamiento de excepción 93

Capítulo V

INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

A. Clases de interpretación constitucional 97
1. Interpretación legislativa. Constitución Política, artículo 150 numeral 1 97

PÁG.

2. Interpretación judicial 97
3. Interpretación administrativa 99
4. Interpretación doctrinal o privada 100
B. Tendencias de interpretación constitucional 100
1. Tendencia interpretativa jurídica o reglada 101
2. Tendencia interpretativa politóloga o libre 102
C. Fines de la interpretación constitucional 103
D. Principios guías de la interpretación constitucional 105
1. Principio de la unidad de la Constitución 105
2. Principio de concordancia práctica 106
3. Principio de eficacia integradora de la Constitución 107
4. Principio de la fuerza normativa de la Constitución 107
5. Principio de la continuidad interpretativa 108
6. Principio de la previsión de las consecuencias de las decisiones 108
7. Principio de prevalencia de la finalidad de la Constitución 108
8. Principio de adaptación a las situaciones del momento 109
9. Principios generales del derecho 109
E. Métodos de interpretación constitucional 109
1. El elemento gramatical o literal 110
a) Los términos técnico-jurídicos 111
b) Los términos técnicos de otras ciencias o artes 111
c) Los términos del lenguaje corriente 111
2. El elemento teleológico o finalista 112
3. El elemento lógico-sistemático 113
a) El argumento “a pari ratione” 113
b) El argumento “a contrario sensu” 113
c) El argumento “a fortiori ratione” 113
d) El argumento “pro subjecta materia” o “sedes materiae” 114
e) El argumento “ad absurdum” 114
f) El argumento “a generali sensu” 114
g) El argumento “rationi legis stricta” 114
h) El argumento “ab inutilitate legis” 115
i) El argumento “ab auctoritate” 115
j) El argumento “a rúbrica” 115
4. El elemento histórico 116
F. Proceso de la interpretación 117
1. Interpretación declarativa 118
2. Interpretación extensiva 118
3. Interpretación restrictiva 119
4. Interpretación modificadora 119
5. Interpretación abrogatoria 119

TÍTULO II

LA DEMOCRACIA COLOMBIANA Y SU FUNCIONAMIENTO

Capítulo I

LA DEMOCRACIA Y LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

PÁG.

A. Concepto de democracia política 121
B. Los mecanismos de participación democrática 124
1. El voto 124
2. El plebiscito 125
3. El referendo 126
4. La consulta popular 131
a) Iniciativa y convocatoria. 132
b) Control jurisdiccional 133
c) Realización de la consulta popular 133
d) Cumplimiento de la decisión adoptada en la consulta 133
e) Consultas populares obligatorias 134
5. La iniciativa popular 134
6. La revocatoria del mandato 137
a) El mandato político 137
b) Procedimiento de la revocatoria 140
c) Efectos de la revocatoria del mandato 141
7. El cabildo abierto 141
8. Mecanismos democráticos de representación 143

Capítulo II

LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

A. Derecho a constituir partidos y movimientos políticos 146
B. Concepto y clases de partidos y movimientos políticos 146
1. Concepto de partido político 146
2. Concepto de movimiento político 148
3. Clasificación de los partidos y movimientos políticos 149
C. Personalidad jurídica de los partidos y movimientos políticos 150
1. Requisitos para obtener la personería 150
a) Situación ordinaria 150
b) Situaciones excepcionales y transitorias 151
2. Pérdida de la personería jurídica 151
3. Derechos derivados de la personalidad jurídica 152

PÁG.

D. Partidos y movimientos políticos sin personería y otros movimientos 154
1. Derecho a inscribir candidatos conforme lo determine la ley 154
2. Derecho a obtener financiación estatal cuando obtengan la votación señalada por la ley 155
E. Partidos y movimientos políticos de oposición 156
F. De la financiación de los partidos y movimientos políticos 158
G. Control ético de los partidos y los movimientos políticos 162
1. Consejo de control ético 163
2. Veedores de los partidos y movimientos políticos 164
H. Responsabilidad de los partidos y movimientos políticos 164
I. Sanciones a los partidos y movimientos políticos por avalar candidatos cuestionados por ciertos delitos 165

CAPÍTULO III

ELECCIONES Y ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Sección I. *Las elecciones en el sistema colombiano*

A. Derecho a participar en las elecciones 167
B. Circunscripciones electorales 168
1. Circunscripciones nacionales 168
2. Circunscripción especial extraterritorial de los colombianos en el exterior para la Cámara de Representantes 169
3. Circunscripciones electorales territoriales 170
C. Umbral, cifra repartidora y cuociente electoral 170
1. El umbral electoral 171
a) Umbral nacional o senatorial 171
b) Umbral territorial 171
c) Exclusión de los umbrales 172
2. Cifra repartidora electoral 172
3. Cuociente electoral 174
D. Listas y candidatos únicos y voto preferente 174
1. Listas y candidatos únicos 174
2. El voto preferente 175

Sección II. *El órgano electoral*

A. El Consejo Nacional Electoral 176
1. Composición, elección y período 176
2. Calidades e inhabilidades 177
3. Incompatibilidades 177
4. Atribuciones del Consejo Nacional Electoral 177

PÁG.

B. Registrador Nacional del Estado Civil 178
1. Escogencia y período 178
2. Calidades e inhabilidades para ser Registrador Nacional 179
3. Incompatibilidades del Registrador Nacional del Estado Civil 179
4. Funciones del Registrador Nacional del Estado Civil 179
C. Funcionarios seccionales y locales de la organización electoral 180
D. Carrera administrativa especial 180

PARTE SEGUNDA

LINEAMIENTOS GENERALES DE LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL

CAPÍTULO I

ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO COLOMBIANO

A. Noción de constitucionalismo 183
B. Tesis sobre el origen de nuestro constitucionalismo 185
1. Orígenes en la época precolombina 185
2. Orígenes en la época de la Colonia 185
3. Orígenes en la época de la Independencia 186
4. Orígenes en la Constitución de 1832 187
5. Nuestro criterio 187

CAPÍTULO II

LAS CONSTITUCIONES COLOMBIANAS

Sección I. *Etapa de creación del Estado colombiano*

A. El Acta de Independencia 190
B. Las Constituciones provinciales 191
1. Constitución de Cundinamarca de 1811 192
2. Constitución de la República de Tunja 193
3. Constitución del Estado de Antioquia 194
4. Constitución de la República de Cundinamarca de 1812 194
a) Forma de gobierno 194
b) Poder legislativo 195
5. Constitución del Estado de Cartagena 195

PÁG.

6. Constituciones expedidas en 1815 195
a) Constitución o forma de gobierno del Estado de Mariquita 195
b) Constitución provisional de la Provincia de Antioquia de 1815 196
c) Plan de Reforma de la Constitución de Cundinamarca 196
d) Constitución de la Provincia de Neiva 197
C. El Acta de la Confederación de las provincias de la Nueva Granada 197

Sección II. *Etapa de La Gran Colombia, de la Nueva Granada y del Federalismo* 198

Sección III. *Etapa centralista de la Constitución de 1886*

A. La Constitución de 1886 214
B. Las reformas a la Constitución 218
1. La Reforma de 1910 218
2. La Reforma de 1936 219
3. La Reforma de 1945 219
4. La Reforma plebiscitaria de 1957 220
5. La Reforma de 1968 221
6. La Reforma de 1979 225
7. La Reforma de 1986 225

Sección IV. *Etapa centralista con autonomía territorial, la Constitución de 1991*

1. Antecedentes 228
2. Proceso constituyente de 1991 231
3. Organización y funcionamiento de la Asamblea 236
4. La reforma de 1991 240
5. Características e innovaciones de la Constitución de 1991 242
a) Características formales 243
b) Innovaciones de la Constitución 243

PARTE TERCERA

ELEMENTOS DEL ESTADO COLOMBIANO

TÍTULO I

EL TERRITORIO

A. Concepto y comprensión del territorio 251

PÁG.

1. Concepto de territorio 252
a) El suelo 252
b) El subsuelo 254
c) El mar territorial 254
d) Zona contigua. 256
e) La plataforma continental 257
f) La zona económica exclusiva 260
g) El espacio aéreo 262
h) El segmento de la órbita geoestacionaria 263
i) El espectro electromagnético y el espacio donde actúa 264
B. Dominio eminente 264
C. Divisiones del territorio 266
1. División general del territorio 266
2. Divisiones especiales del territorio 267

TÍTULO II

ELEMENTO PERSONAL

Capítulo I

INTEGRANTES DEL ELEMENTO PERSONAL

A. Los habitantes 271
1. Los nacionales colombianos 271
a) Colombianos por nacimiento 273
b) Colombianos por adopción 274
c) Conservación, pérdida y recobro de la nacionalidad 275
B. Las personas jurídicas 276
1. Personas jurídicas colombianas 276
2. Personas jurídicas extranjeras 277

Capítulo II

OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS

A. Obligaciones comunes 278
B. Deberes y obligaciones especiales 281
1. Deberes y obligaciones de los nacionales 281
a) Deber de engrandecer y dignificar a Colombia 282
b) Obligación de tomar las armas para la defensa de la patria 282
c) Obligación de los colombianos y excolombianos de abstenerse de actuar contra los intereses de Colombia 282
d) Obligación de abstenerse de admitir cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros 283
2. Obligaciones de los extranjeros 284

CAPÍTULO III

DERECHOS CONFERIDOS A LAS PERSONAS

Sección I. *Concepto y clasificación de los derechos*

PÁG.

1. Concepto de los derechos de las personas 286
   a) El derecho subjetivo como poder de voluntad 286
   b) El derecho subjetivo como interés jurídicamente protegido 286
2. Clasificación de los derechos de las personas 289

Sección II. *De los derechos conferidos a las personas*

A. Derechos a la personalidad 295
B. Derechos públicos subjetivos de las personas 296
   1. Derechos de los nacionales 296
      a) Los derechos políticos 296
      b) Derechos públicos o cívicos 297
      c) Derechos civiles 297
   2. Derechos de los extranjeros 297
      a) Derechos públicos o cívicos 298
      b) Derechos civiles 299

Sección III. *Protección y efectividad de los derechos*

A. La protección de los derechos 299
   1. Acción de tutela 300
      a) Titulares de la acción 302
      b) Derechos protegidos por la acción de tutela 302
      c) Procedencia de la acción de tutela 302
      d) Juez competente para conocer de la acción de tutela 304
      e) La solicitud de tutela y el procedimiento de la acción 305
      f) Alcance y efectos de la sentencia decisoria sobre la tutela 306
      g) Recursos contra el fallo de tutela 307
      h) Características de la acción de tutela 308
   2. Acciones populares 309
      a) Titulares de las acciones 310
      b) Derechos amparados por las acciones populares 310
      c) Procedencia de las acciones populares 311
      d) Juez competente para conocer de las acciones populares 311
      e) Procedimiento de las acciones populares 311

PÁG.

3. Acciones de grupo 311
4. Acción de cumplimiento 312
B. Efectividad de los derechos 313
C. Conflicto de derechos e intereses 314

CAPÍTULO IV

DERECHOS CONSAGRADOS
EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA

Sección I. *Derecho a la vida* 321

Sección II. *Derecho a la igualdad* 322

Sección III. *Derecho a la libertad*

A. Libertad individual o física 329
1. Garantías contra la detención arbitraria 331
a) El "habeas corpus" 331
b) Legalidad del delito, de la pena o castigo de acuerdo con ley preexistente. Este es un principio universal del derecho penal 333
c) ILegalidad de la detención por obligaciones civiles 334
d) Prescriptibilidad de las penas y medidas de seguridad 334
e) Garantías procesales 334
2. Libertad de locomoción o circulación y de residencia 336
B. Las libertades intelectuales 337
1. Libertad de enseñanza 337
a) Derecho de los particulares para establecer institutos de enseñanza 338
b) Libertad de cátedra 338
c) Derecho de los padres a escoger o dar a sus hijos la enseñanza que corresponda a sus propias convicciones y a sus concepciones del mundo 338
2. La libertad de expresión 340
C. Libertades espirituales 346
1. Libertad de conciencia 347
2. Libertad religiosa 347
3. Libertad de cultos 350
D. Libertades sociales 351
1. Libertad de trabajo 351
2. Libertad de reunión 352
a) Grupo organizado 353
b) Grupo discontinuo y momentáneo 353
c) Fin del grupo 353
3. Libertad de asociación 354

PÁG.

E. Libertad económica 356
1. Intervención del Estado en las actividades económicas 358
a) Intervención policiva 358
b) Intervención económica 359
c) Intervención social 363
d) Intervención ecológica 364

Sección IV. *Derecho a la seguridad*

1. Derecho a la seguridad personal o política 367
a) Inviolabilidad del domicilio 367
b) Inviolabilidad de la correspondencia y papeles privados 368
c) Derecho al buen nombre o al "habeas data" 369
2. Derecho a la seguridad económica 370
3. Derecho a la seguridad social 370

Sección V. *Derechos de la familia y de sus integrantes*

A. La institución de la familia 379
1. Concepto de familia 379
2. Características de la familia como institución social 379
B. Derechos de la familia 379
C. Deberes de la familia 382
D. Derechos y deberes de los miembros de la familia 382
1. Derechos de los miembros de la familia 382
a) Derecho a la igualdad de tratamiento y oportunidades del marido como de la mujer y a ser cada uno respetado por el otro 382
b) Igualdad de derechos de todos los hijos, sin discriminación alguna 382
c) Derecho de los hijos menores o impedidos a ser sostenidos, educados, formados integralmente y protegidos por sus padres 382
d) Derecho de las personas de la tercera edad (ancianos) a ser asistidas y protegidas 382
2. Deberes de los miembros de la familia 382
a) Deber de armonía 383
b) Deber de asistencia y protección 383
E. El matrimonio y su disolución 383
F. Obligaciones del Estado para con los miembros de la familia 384
1. Obligaciones del Estado en relación con la mujer 384
2. Obligaciones del Estado en relación con los niños y los adolescentes 385
3. Obligaciones del Estado en relación con las personas de la tercera edad o ancianos y los minusválidos 386

Sección VI. *Derecho a la educación*

PÁG.

1. La educación como fin del Estado 387
2. Sujetos garantes del derecho a la educación 388
   a) Derecho a la educación frente al Estado 388
   b) Derecho a la educación frente a la sociedad. 388
   c) Derecho a la educación frente a la familia 389
3. Fines de la educación 389
4. Libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra 389
5. El servicio público de educación 390
   a) Educación oficial 390
   b) Educación privada 391
6. Regulación de la educación 391
7. Dirección de la educación 391
8. Vigilancia y control de la educación 392
9. Autonomía universitaria 392
10. La docencia 393
11. Educación de los grupos étnicos 393
12. Pedagogía de la Constitución 393

Sección VII. *Derecho a la cultura*

1. Concepto de cultura y sus manifestaciones 394
2. Acceso a la cultura general y a la particular 395

Sección VIII. *Derecho a los servicios de salud*

1. Principios rectores del servicio público de salud 397
   a) Eficiencia, universalidad y solidaridad 397
   b) Equidad 398
   c) Obligatoriedad 398
   d) Protección integral 398
   e) Libre escogencia 398
   f) Autonomía de las instituciones 398
   g) Descentralización administrativa 398
   h) Participación social 398
   i) Concertación 398
   j) Calidad 399
2. Organización, dirección y reglamentación del servicio público de salud .. 399
3. Intervención del Estado en el servicio público de salud 399

Sección IX. *Derecho a vivienda digna* 400

Sección X. *Derecho a la recreación* 401

Sección XI. *Derecho al trabajo*

PÁG.

A. Estatuto del Trabajo 403
1. Garantías laborales mínimas 403
2. Derecho a la formación profesional y técnica 404
B. Derecho a la negociación colectiva y a la concertación 404
C. Derecho de huelga 404

Sección XII. *Derecho de propiedad*

1. Concepciones sobre la propiedad 406
a) Concepción individualista 406
b) Concepción socialista 407
c) Concepción solidarista 408
2. Garantía constitucional al derecho de propiedad 409
3. Limitaciones del derecho de propiedad privada 411
a) Prevalencia del interés público o social 411
b) Función social y ecológica de la propiedad 412
4. Especies de propiedad garantizadas en la Constitución 413
a) Propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables 414
b) Propiedad intelectual 414
5. Garantías complementarias al derecho de propiedad 415
a) Garantía del destino de las donaciones 415
b) Libertad de enajenación 416
c) Prohibición de la pena de confiscación 416
6. Bienes no apropiables por particulares 417
7. Acceso a la propiedad 418
a) Democratización de la propiedad 418
b) Acceso a la propiedad agraria 418
8. La expropiación 419
a) Expropiación con indemnización previa 420
b) Expropiación con indemnización posterior 420

Sección XIII. *Derecho de petición*

1. Concepto y alcance 422
2. Clases de peticiones 423
3. Titulares del derecho de petición 424
4. Autoridades sujetas al derecho de petición 424
5. Modo de hacer las peticiones 425

Sección XIV. *Derechos colectivos*

1. Derecho a buena calidad de bienes y servicios 426

PÁG.

2. Derecho al adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios..... 426
3. Derecho a un ambiente sano..... 427
4. Derecho a la conservación de los recursos naturales..... 427
5. Derecho a la integridad y uso común del espacio público..... 428

TITULO III

EL PODER POLÍTICO

A. Concepto y ramas del poder público..... 430
1. Concepto del poder público..... 430
2. Ramas y órganos del poder público..... 432
B. Origen del poder público colombiano..... 436
C. Integración de las ramas del poder público..... 438
1. Integración de la rama legislativa..... 439
2. Integración de la rama ejecutiva..... 439
3. Integración de la rama judicial..... 439
D. Integración de los órganos independientes..... 441
1. Integración del Ministerio Público..... 441
2. Integración de la Contraloría General de la República..... 442
3. Integración del órgano electoral..... 442
E. Limitaciones del poder público..... 442
1. Limitación interna del poder público..... 442
2. Limitación internacional del poder público..... 444
F. Separación de las ramas y de los órganos independientes del poder público y su colaboración..... 445
1. Consecuencias del principio de la separación de funciones de las ramas del poder público y de los órganos independientes..... 449
2. Consecuencias del principio de la colaboración armónica de ramas y de los órganos independientes en la realización de los fines del Estado..... 453

Parte cuarta

RELACIONES ENTRE LAS IGLESIAS Y EL ESTADO

Capítulo I

SISTEMAS DE RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LA IGLESIA CATÓLICA

1. Sistema de la confusión de potestades..... 457

PÁG.

2. Régimen del patronato 458
3. Régimen de separación absoluta de la Iglesia y el Estado..... 458
4. Régimen concordatario 458

CAPÍTULO II

HISTORIA DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO COLOMBIANO Y LA IGLESIA CATÓLICA

A. Régimen del real patronato 460
B. Régimen de la separación absoluta entre la iglesia y el Estado 461
C. Régimen concordatario 462
D. Abolición de un Estado confesional..... 462

PARTE QUINTA

INSTITUCIONES GOBERNANTES

TÍTULO I

ADMINISTRACIÓN Y FUNCIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO I

LA FUNCIÓN PÚBLICA

A. La actuación de la administración..... 469
B. Los servidores públicos..... 470
1. Concepto de servidor público 470
2. Clasificación de los servidores públicos 471
a) Miembros de corporaciones públicas..... 471
b) Empleados públicos o del Estado..... 471
c) Trabajadores del Estado u oficiales..... 471
3. Funciones públicas a cargo de particulares..... 472
4. Calidades generales para acceder a la función pública..... 472
5. Inhabilidades generales y prohibición para acceder al servicio público.... 472
6. Incompatibilidades y prohibiciones generales de los servidores públicos 473
7. Responsabilidad de los servidores públicos 475
C. Normas constitucionales especiales sobre carrera 478
D. El servicio público de los notarios y registradores..... 479

CAPÍTULO II

LOS SERVICIOS PÚBLICOS

PÁG.

1. Servicios del Estado y responsabilidad en su prestación 480
2. Servicios públicos 481
   a) Concepto de servicio público 481
   b) Origen y evolución de la noción de servicio público 481
   c) Clasificación de los servicios públicos 481
   d) Consecuencias jurídicas de la noción de servicio público 483

TÍTULO II

EL CONGRESO

CAPÍTULO I

LA ESTRUCTURA DEL CONGRESO

A. El Senado 495
   1. Integración 495
      a) Número de senadores 495
      b) Calidades para ser elegido senador 496
   2. Atribuciones especiales del Senado 496
B. La Cámara de Representantes 497
      a) Número de representantes 498
      b) Calidades para ser elegido representante 499
C. Organización interna de las Cámaras 499
   1. Los dignatarios y mesas directivas 499
   2. Los secretarios generales 501
   3. Las comisiones 501
      a) Comisiones constitucionales permanentes 501
      b) Comisiones legales 503
      c) Comisiones especiales 504
      d) Comisiones accidentales 505
   4. Los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras 506

CAPÍTULO II

LOS CONGRESISTAS

A. Elección y período 512
      a) Pérdida de la investidura 515
      b) Separación temporal del cargo 516

PÁG.

c) Reemplazos de los congresistas 516
d) Pérdida de curules para los partidos o movimientos políticos 516
e) Reemplazo de los congresistas mediante elecciones..... 518
B. Privilegios de los congresistas..... 518
1. La inviolabilidad..... 518
2. Del fuero 519
C. Incompatibilidades de los congresistas 519
D. Responsabilidad de los congresistas 520
1. Responsabilidad política..... 520
2. Responsabilidad penal 520
3. Responsabilidad disciplinaria 521
4. Responsabilidad civil o patrimonial 521
E. Remuneración y prestaciones sociales de los congresistas 521

Capítulo III

FUNCIONES DEL CONGRESO

A. Funciones constituyente y legislativa..... 522
1. Concepto de función legislativa..... 522
2. Atribuciones en relación con la legislación 522
a) Mediante leyes ordinarias 523
b) Mediante leyes orgánicas 527
c) Mediante leyes estatutarias. 527
3. Limitaciones del Congreso en el ejercicio de la función legislativa 528
B. Función administrativa del Congreso..... 528
1. Atribuciones en relación con la función administrativa 528
a) Función administrativa del Congreso por medio de leyes formales 529
b) Función administrativa del Congreso por medio de actos diferentes a las leyes formales 529
2. Limitaciones del Congreso en el ejercicio de la función administrativa ... 530
C. Función jurisdiccional del Congreso..... 530
1. Concepto de función jurisdiccional 530
2. Atribuciones del Congreso en relación con la jurisdicción 530
a) Conceder amnistías o indultos generales 531
b) Acusación y juzgamiento de altos funcionarios del Estado 532
D. Función de vigilancia y control..... 532
1. Concepto de esta función..... 533
2. Atribuciones de las cámaras y el Congreso en relación con la función de control..... 533

Capítulo IV

FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

PÁG.

A. Reuniones del Congreso 536
1. Las sesiones ordinarias 536
2. Sesiones extraordinarias 536
a) Sesiones extraordinarias por convocatoria discrecional del gobierno 536
b) Sesiones extraordinarias obligatorias 537
B. Reunión de las comisiones permanentes 538
C. La sede del Congreso y su traslado 538
D. Formalidades para el funcionamiento del Congreso y las cámaras 539
1. Formalidades para la instalación, deliberaciones y clausura de las reuniones de las cámaras 539
2. Publicidad de las sesiones 540
3. Simultaneidad de las sesiones 540
4. Frecuencia de las sesiones 540
5. Quórum del Congreso Pleno, de las Cámaras y de sus Comisiones 541
a) Quórum deliberatorio 541
b) Quórum decisorio 541
6. Votaciones en el Congreso Pleno, en las cámaras y en sus comisiones 541
a) Regla general sobre votaciones 542
b) Excepciones 542
7. Reuniones inconstitucionales de congresistas 544

Capítulo V

FORMACIÓN DE LAS LEYES

1. Formalidades para la expedición y vigencia de las leyes 546
a) Forma externa 547
b) Contenido del proyecto 548
c) Procedimiento 548
d) Promulgación de las leyes 549
e) Vigencia de las leyes 549
2. Clasificación de las leyes 550
a) Según su contenido 550
b) Clases de leyes según su tramitación 551
c) Clases de leyes según su jerarquía normativa 552
3. Trámite 552
a) Iniciativa legislativa 552
b) Origen de los proyectos de ley 54
c) Trámite de los proyectos de ley 554
d) La sanción de la ley 557

PÁG.

4. Trámite de las leyes orgánicas 558
5. Trámite especial de las leyes estatutarias..... 558
6. Trámite especial del Plan Nacional de Desarrollo..... 558
a) Elaboración y presentación 559
b) Publicación del proyecto 559
c) Discusión y aprobación del plan 559
d) Expedición del Plan Nacional de Inversiones Públicas 559
7. Trámite especial de la Ley de Presupuesto..... 560
a) Iniciativa y origen 560
b) Publicación..... 560
c) Discusión y aprobación..... 560
d) Facultad del Gobierno para expedir el presupuesto o repetirlo..... 560

TÍTULO III

LA RAMA EJECUTIVA NACIONAL

Capítulo I

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

1. Elección y período del Presidente..... 564
2. Calidades para ser elegido Presidente..... 565
3. Inhabilidades para ser elegido Presidente..... 565
4. Posesión del Presidente..... 566
5. Incompatibilidades del Presidente 567
6. Faltas o ausencias del Presidente..... 567
a) Faltas absolutas 567
b) Faltas temporales..... 567
c) El ministro delegatario 567
7. Los reemplazos del Presidente..... 569
8. Atribuciones exclusivas del Presidente 569

Capítulo II

EL VICEPRESIDENTE

1. Elección y período 571
2. Ejercicio de la Presidencia por el Vicepresidente..... 571
3. Calidades para ser Vicepresidente 572
4. Inhabilidades para ser elegido Vicepresidente..... 572
5. Excusas y posesión 572

CAPÍTULO III

GOBIERNO NACIONAL

PÁG.

A. Concepto de gobierno 573
B. Niveles de Gobierno 574
C. Los ministros del Despacho 574
1. Los ministerios 574
2. Nombramiento y remoción de los ministros 575
3. Calidades para ser ministro 576
4. Inhabilidades para ser ministro 576
5. Incompatibilidades de los ministros 576
6. Funciones de los ministros 576
D. Los directores de departamentos administrativos 577
1. Los departamentos administrativos 577
2. Nombramiento y remoción de los directores de departamentos administrativos 578
3. Calidades para ser director de departamento administrativo 578
4. Inhabilidades e incompatibilidades de los directores 578
5. Funciones de los directores de departamento administrativo 578

CAPÍTULO IV

FUNCIONES DEL GOBIERNO

Sección I. *Funciones administrativas*

Subsección I. *Atribuciones normales*

a) Facultad de nombramiento y remoción de funcionarios 580
b) Atribución para promulgar las leyes y ejecutarlas 581
c) Atribución para reglamentar las leyes 581
d) Atribuciones para conservar y restablecer el orden público. 581
e) Atribuciones para la administración del erario 582
f) Atribuciones de inspección y vigilancia 582
g) Atribuciones de intervención estatal 582
h) Facultades para conceder cartas de naturalización 582
i) Atribuciones para conceder privilegios temporales 583
j) Atribuciones con relación al tránsito de tropas extranjeras 583
k) Atribuciones diplomáticas 583
l) Atribuciones para dar permiso para admitir cargos o mercedes de Gobiernos extranjeros 583
m) Atribuciones en relación con la fuerza pública 583

PÁG.

n) Atribuciones para modificar la estructura de los ministerios y otras entidades 584
ñ) Atribuciones para suprimir o fusionar organismos administrativos..... 584
o) Atribuciones para distribuir negocios 584
p) Atribuciones para crear y suprimir empleos y fijar dotaciones y emolumentos 584
q) Atribuciones relativas al crédito público y otras materias económico-financieras 584
r) Atribuciones en relación con el Congreso..... 584
s) Atribuciones en relación con la rama judicial..... 585

Subsección II. *Atribuciones excepcionales del gobierno*

A. El estado de guerra exterior..... 586
1. Antecedentes de la institución del estado de sitio 586
2. Declaración del estado de guerra exterior 588
3. Facultades del Gobierno en virtud del estado de guerra exterior 589
a) Facultades constitucionales..... 589
b) Facultades legales..... 590
4. Duración del estado de guerra exterior..... 591
B. El estado de conmoción interior..... 592
1. Declaración del estado de conmoción interior..... 592
2. Facultades del Gobierno durante el estado de conmoción interior..... 593
a) Facultades constitucionales..... 593
b) Facultades legales..... 594
3. Duración del estado de conmoción interior..... 598
C. Control del ejercicio de las facultades del Gobierno en los estados de guerra y conmoción interior 599
a) Control político 599
b) Control jurisdiccional..... 600
c) Control internacional..... 600
D. Limitaciones del Gobierno en el ejercicio de las facultades de los estados de guerra exterior y conmoción interior..... 600
E. El estado de emergencia..... 601
1. Antecedentes de la institución 602
2. Declaración del estado de emergencia..... 603
3. Facultades del Gobierno en virtud del estado de emergencia..... 604
4. Limitaciones del Gobierno en el ejercicio de las facultades del estado de emergencia..... 605
5. Control del ejercicio de las facultades del Gobierno en el estado de emergencia..... 605
a) Control político 605
b) Control jurisdiccional..... 605

PÁG.

6. Duración del estado de emergencia 605
7. Coexistencia del estado de emergencia con otros estados de excepción ... 606

Sección II. *Funciones legislativas*

1. Atribuciones legislativas indirectas 606
2. Atribuciones legislativas directas 607
3. Clasificación de los decretos del Gobierno 608
a) Decretos con fuerza de ley 608
b) Decretos reglamentarios 608
c) Decretos meramente ejecutivos 608

Sección III. *Funciones en relación con la administración de justicia*

1. Facultad de intervenir en el nombramiento de funcionarios judiciales 609
2. Atribución de prestar los auxilios necesarios a los funcionarios judiciales 609
3. Facultad para conceder indultos por delitos políticos 609

Capítulo V

LA FUERZA PÚBLICA

A. Composición de la fuerza pública 612
1. Las fuerzas militares 612
2. La Policía Nacional 613
B. Funciones de la fuerza pública 614
C. Comandante supremo y dirección de la fuerza pública 615
1. Comandante supremo 615
2. Dirección técnica y administrativa 615
D. Prohibiciones a las fuerzas armadas 615
1. Prohibición de deliberar 616
2. Prohibición de hacer reuniones sin orden legítima 616
3. Prohibición de dirigir peticiones no relacionadas con el servicio 616
4. Prohibiciones del sufragio y de intervenir en debates políticos 616
E. Garantías para los miembros de la fuerza pública y su promoción profesional 616
1. La carrera de la fuerza pública 617
2. El fuero militar 617
3. Promoción profesional, cultural y social de los miembros de la fuerza pública 618

CAPÍTULO VI

ENTIDADES CONSTITUCIONALES AUTÓNOMAS, VINCULADAS Y ADSCRITAS

Sección I. *Sistema Nacional de Planeación*

PÁG.

A. Consejo Nacional de Planeación 620
1. Integración 620
2. Designación y período de los miembros del Consejo Nacional 621
3. Funciones 621
B. Consejos territoriales de planeación 622
1. Integración de los consejos territoriales de planeación 622
2. Designación y período de los miembros de los consejos territoriales 623
3. Funciones 623

Sección II. *La Banca Central*

1. El Banco de la República 623
2. Junta directiva del Banco de la República 624
a) Funciones de la Junta Directiva 624
b) Vigilancia y control del Banco de la República 625
3. Ley especial del Banco de la República 625

Sección III. *Contaduría General de la Nación*

625

Sección IV. *Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena*

626

Sección V. *Superintendencias de Servicios Públicos Domiciliarios y de Valores*

626

Sección VI. *Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales*

1. Composición de la comisión 627
2. Funciones de la Comisión Permanente de Concertación 628

Sección VII. *Instituciones constitucionales transitorias*

629

TÍTULO IV

LA RAMA JUDICIAL

Capítulo I

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y SUS PRINCIPIOS RECTORES

PÁG.

1. Acceso a la justicia 637
2. Derecho de defensa 637
3. Celeridad 637
4. Autonomía e independencia de la Rama Judicial 638
5. Gratuidad 638
6. Eficiencia 638
7. Alternatividad 638
8. Respeto de los derechos humanos 638
9. El debido proceso 638
10. Doble instancia 639
11. Prevalencia del derecho sustancial 639
12. Sometimiento al imperio de la ley 639
13. Publicidad de las actuaciones judiciales 639
14. La legalidad de la prueba 639
15. Antecedentes penales y contravencionales 640

Capítulo II

LA JURISDICCIÓN ORDINARIA Y JUECES DE JURISDICCIONES ESPECIALES

Sección I. *Jurisdicción ordinaria*

A. Corte Suprema de Justicia 641
   1. Composición y organización interna de la Corte 644
      a) Composición 644
      b) Organización interna de la Corte 645
   2. Funciones de la Corte 645
      a) Atribuciones administrativas 645
      b) Función colegisladora 646
B. Tribunales superiores de distrito judicial 646
C. Los juzgados 647

Sección II. *Jueces de las jurisdicciones especiales*

PÁG.

A. Jueces indígenas 648
1. Lugares de ejercicio de la jurisdicción indígena 648
2. Autoridades jurisdiccionales 648
B. Jueces de paz 649
C. Tribunal de garantías penales 649

Capítulo III

LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

A. Consejo de Estado 650
1. Evolución histórica del Consejo de Estado 650
2. Composición del Consejo de Estado 652
3. Organización interna del Consejo de Estado 653
4. Atribuciones del Consejo de Estado 653
a) Atribuciones jurisdiccionales 654
b) Atribuciones consultivas 655
c) Atribuciones colegisladoras 656
d) Atribuciones administrativas 657
B. Tribunales administrativos 657
C. Juzgados administrativos 658
D. Términos de la acción de nulidad electoral 658

Capítulo IV

LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

A. Integración y organización interna de la Corte Constitucional 659
B. Funciones de la Corte 661

Capítulo V

LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

1. Integración de la Fiscalía General 664
2. Funciones de la Fiscalía General 665
a) Funciones investigativas 665
b) Funciones acusatorias 666
c) Funciones administrativas 666
3. El Fiscal General de la Nación 666
4. Fiscales delegados 667

CAPÍTULO VI

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

PÁG.

A. Gobierno y administración de la rama judicial 671

CAPÍTULO VII

JUSTICIA TRANSICIONAL PARA LA PAZ

A. Concepto y finalidad de la justicia transicional..... 675
B. Los instrumentos de la justicia transicional 675

TÍTULO V

ÓRGANOS DE VIGILANCIA Y CONTROL

CAPÍTULO I

EL MINISTERIO PÚBLICO

A. Funciones del Ministerio Público..... 680
1. Procurador General de la Nación..... 680
a) Elección y período..... 680
b) Calidades para ser designado Procurador..... 681
c) Inhabilidades 681
d) Incompatibilidades 682
e) Atribuciones del Procurador 682
2. Defensor del Pueblo..... 683
a) Elección y período..... 684
b) Calidades del Defensor del Pueblo 684
c) Inhabilidades para ser Defensor del Pueblo 684
d) Incompatibilidades del Defensor del Pueblo..... 685
e) Funciones del Defensor del Pueblo..... 685
3. Los procuradores delegados 685
4. Personeros municipales 686

CAPÍTULO II

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

A. Origen de la institución de la Contraloría 688

PÁG.

B. Funciones de la Contraloría 689
1. Funciones de vigilancia y control fiscal 690
2. Funciones administrativas 693
C. Contralor General de la República 693
1. Elección del Contralor 693
2. Incompatibilidades del Contralor 694
3. Inhabilidades de los excontralores 694
4. Atribuciones del contralor 694
D. El auditor de la Contraloría 696
E. Valor probatorio de las indagaciones preliminares de la Contraloría 696

Parte sexta

RÉGIMEN ECONÓMICO Y HACIENDA PÚBLICA

Capítulo I

LA PLANEACIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

A. Concepto y clases de planeación 701
1. Concepto de planeación 701
2. Clases de planes de desarrollo 702
a) Planes de desarrollo económico, social y ecológico 703
b) Planes imperativos e indicativos 704
c) Planes nacionales y territoriales 704
d) Planes generales y sectoriales 704
B. Los planes de desarrollo 704
1. El Plan Nacional de Desarrollo 705
a) Partes del Plan Nacional de Desarrollo 705
b) Elaboración del Plan Nacional 706
c) Aprobación del Plan de Desarrollo por el Congreso 707
d) Expedición del Plan por el Gobierno 708
e) Ejecución de los planes de desarrollo 708
f) Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 709
2. Los planes seccionales y locales de desarrollo 710
a) Elaboración y aprobación de los planes seccionales y locales 710
b) Ejecución y evaluación de los planes seccionales y locales 711

Capítulo II

EL PRESUPUESTO

A. Concepto y clases de presupuestos 714

PÁG.

B. Preparación del presupuesto 715
1. Principios del presupuesto 716
a) Decreto previo de las rentas y los gastos 716
b) Desequilibrio presupuestal programado 716
c) Fuerza restrictiva del presupuesto 717
2. Reglas especiales sobre Presupuesto 717
a) Debe reflejar los planes y programas 717
b) Obligación del gasto público social 717
c) Prohibición de la disminución porcentual del presupuesto de inversión 717
d) Sujeción estricta del presupuesto a la ley orgánica 718
C. Expedición del Presupuesto General de la Nación 718
1. Presentación del Presupuesto 718
2. Aprobación del Presupuesto 719
3. Limitaciones del Congreso respecto al proyecto de ley de presupuesto ... 719
4. Facultad del Gobierno para expedir el presupuesto o repetirlo 721
5. Variaciones posteriores del presupuesto 721
a) Traslados y apertura de créditos adicionales por el Congreso 721
b) Traslados y apertura de créditos adicionales por el gobierno 722
D. Ejecución del Presupuesto 722
1. Requisitos previos a la ejecución presupuestal 722
2. Ejecución del presupuesto a través del Programa Anual Mensualizado de Caja 723
3. Recaudo de las rentas y giro de los gastos 724
4. Reducción o aplazamiento de las apropiaciones 724
E. La Contabilidad General de la Nación y la de la ejecución presupuestal 725
F. Control y seguimiento financiero del presupuesto 725
1. Control político 725
2. Control fiscal 725
3. Control interno 726
4. Control comunitario 726
G. Presupuesto de las entidades territoriales 726

Capítulo III

LOS INGRESOS DEL ESTADO, SU DISTRIBUCIÓN Y DESTINO

Sección I. *Los ingresos y los principios del sistema tributario*

A. Concepto y clases de ingresos 727
1. Concepto de ingresos estatales 727

PÁG.

2. Clases de ingresos 728
a) Ingresos tributarios 728
b) Ingresos no tributarios 728
B. Principios y reglas especiales sobre los ingresos 731
1. Principios bases del sistema tributario 731
2. Reglas del sistema no tributario 732
a) Regla de la no especificidad de las rentas 732
b) Regla de la capacidad de pago 733
c) Regla de la contraprestación económica 733
3. Reglas sobre bienes e ingresos de las entidades territoriales 733
a) Garantías iguales a las de la propiedad y renta de los particulares 733
b) Protección constitucional de los impuestos 733

Sección II. *Los ingresos del Estado, su distribución y destino*

A. Los ingresos y recursos de la Nación y su destino 733
1. Ingresos y recursos de la Nación 733
2. Destinación de los ingresos de la Nación 734
3. Destinación de los ingresos del sistema general de regalías 734
a) Fondos del Sistema General de Regalías 735
b) Distribución porcentual de los Ingresos del Sistema General de Regalías 735
c) Derecho de entidades públicas a asignaciones directas en las regalías y compensaciones 735
d) Destinaciones específicas de los ingresos del Sistema General de Regalías 735
B. Los ingresos de las entidades territoriales y su destinación 737
1. Los ingresos y recursos de las entidades territoriales 737
2. Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones 737
3. Destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones 738
4. Monitoreo y control integral del gasto de los recursos del Sistema de Participaciones 739
5. Destinación del Fondo Nacional de Regalías 739

Parte séptima

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL COLOMBIANA

Capítulo I

ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE COLOMBIA

1. Las entidades territoriales 744