

LECCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL

MAGDALENA I. CORREA HENAO
NÉSTOR I. OSUNA PATIÑO
GONZALO A. RAMÍREZ CLEVES
(EDITORES ACADÉMICOS)

LECCIONES
DE DERECHO CONSTITUCIONAL

TOMO II

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Lecciones de derecho constitucional. Tomo II / Marcos Criado De Diego [y otros] ; Magdalena I. Correa Henao, Néstor I. Osuna Patiño, Gonzalo A. Ramírez Cleves (editores académicos). – Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2018.

722 páginas ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587900422

1. Garantías constitucionales – Colombia 2. Protección de los derechos fundamentales – Colombia 3. Formas de gobierno – Aspectos constitucionales – Colombia 4. Acuerdo de paz – Aspectos constitucionales – Colombia 5. Colombia – Derecho constitucional – Jurisprudencia 6. América Latina -- Derecho constitucional I. Correa Henao, Magdalena, 1967- , editora II. Ramírez Cleves, Gonzalo Andrés, editor III. Osuna Patiño, Néstor Iván, editor IV. Universidad Externado de Colombia V. Título

342

SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.

Diciembre de 2018

ISBN 978-958-790-042-2

© 2018, MAGDALENA I. CORREA HENAO, NÉSTOR I. OSUNA PATIÑO,
GONZALO A. RAMÍREZ CLEVES (EDITORES ACADÉMICOS)

© 2018, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá
Teléfono (57 1) 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: diciembre de 2018

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Santiago Perea Latorre

Composición: Marco Robayo

Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

MAGDALENA CORREA HENAO	GERMÁN LOZANO VILLEGAS
MARCOS CRIADO DE DIEGO	FLORALBA PADRÓN PARDO
JORGE IVÁN CUERVO RESTREPO	ALFONSO PALACIOS TORRES
JHOANA A. DELGADO GAITÁN	JORGE ERNESTO ROA ROA
CARLOS EDUARDO GECHEM	PAULA ROBLEDO SILVA
AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA	HUMBERTO SIERRA PORTO
ALEXEI JULIO ESTRADA	FEDERICO SUÁREZ RICAURTE

CONTENIDO

Introducción	19
CAPÍTULO 1	
PREÁMBULO, PRINCIPIOS Y VALORES	25
<i>Augusto Hernández Becerra</i>	
1. El título de la Constitución	28
2. El preámbulo	29
2.1. Aspectos generales	30
2.2. El preámbulo en las constituciones colombianas y la cuestión de Dios.	32
2.3. El Preámbulo de la Constitución de 1991	36
2.4. Valor jurídico del preámbulo en otras constituciones del mundo	39
2.5. Valor jurídico del preámbulo en Colombia	42
3. Principios y valores constitucionales	45
3.1. Hacia un derecho de principios y valores en el Estado constitucional	46
3.1.1. Dos tradiciones y dos visiones del derecho	46
3.1.2. El sistema de reglas va al encuentro de los principios y los valores	48
3.2. Principios constitucionales	52
3.2.1. Antecedentes	52
3.2.2. Noción de principio. La jurisprudencia de la Corte Constitucional	54
3.2.3. Los principios en la Constitución colombiana	57
3.2.4. Principios constitucionales explícitos	58
3.2.5. Principios constitucionales implícitos	62
4. Los valores	65
4.1. Algunos antecedentes	65
4.2. Dos vertientes teóricas	66
4.3. Dificultades para elaborar una teoría integral de valores y principios	68
4.4. Los valores en la Constitución colombiana	69
Reflexión final	73
Referencias	73
Preguntas orientadoras	81
CAPÍTULO 2	
EL SISTEMA NORMATIVO COLOMBIANO	83
<i>Floralba Padrón Pardo, Alexei Julio Estrada y Humberto Sierra Porto</i>	
1. Concepto y características del sistema normativo	85

2. Los tipos normativos	100
2.1 La Constitución	100
2.1.1. La estructura de la Constitución	102
2.1.2. Las características de la Constitución	103
2.1.2.1. La supremacía normativa de la Constitución	103
2.1.2.2. El carácter abierto de la Constitución	106
2.1.2.3. Eficacia normativa directa de algunos preceptos de la Constitución	106
2.1.2.4. La rigidez de la Constitución	109
2.1.3. El control de constitucionalidad	110
2.1.3.1. Control político	111
2.1.3.2. Control judicial	111
2.1.4. El contenido normativo de la Constitución	114
2.1.4.1. El bloque de constitucionalidad	114
2.2. La ley	118
2.2.1. Los tipos de ley producidos por el Congreso	123
2.3. El reglamento	132
2.3.1. Potestad reglamentaria del Presidente de la República	134
2.3.2. Los reglamentos constitucionales autónomos	140
2.3.3. La potestad reglamentaria de las autoridades administrativas	146
2.4. El acto administrativo	148
2.5. Las fuentes secundarias y los criterios auxiliares de la actividad judicial	152
Referencias	157
Preguntas orientadoras	164
 CAPÍTULO 3	
LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COLOMBIA: ENTRE REALIDAD Y FICCIÓN	165
<i>Carlos Eduardo Gechem</i>	
1. La historia partidista en Colombia	169
2. Las instituciones partidistas	173
3. El sistema de partidos en Colombia	182
Conclusión	184
Referencias	184
Preguntas orientadoras	185
 CAPÍTULO 4	
LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	189
<i>Marcos Criado de Diego y Jhoana A. Delgado Gaitán</i>	
1. ¿Qué es la democracia participativa?	191
2. La democracia participativa en Colombia	192

2.1. Las normas participativas estructurales:	
el principio participativo	194
2.1.1. El carácter universal del principio democrático	195
2.1.2. El carácter expansivo del principio democrático	
y los derechos de participación	196
2.2. El derecho a participar	198
2.3. La Ley Estatutaria 1757 de 2015	200
2.4. Los mecanismos singulares de participación	201
2.4.1. La iniciativa popular	201
2.4.2. El referendo	203
2.4.3. El referendo constitucional: un régimen jurídico	
creado jurisprudencialmente	205
2.4.4. La revocatoria del mandato	208
2.4.5. La consulta popular	212
2.4.6. El plebiscito	215
2.4.7. Otros mecanismos de participación	218
3. La protección de la democracia participativa	
en el derecho internacional	219
Referencias	222
Preguntas orientadoras	230
 CAPÍTULO 5	
ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA	231
<i>Floralba Padrón Pardo</i>	
1. La organización y el funcionamiento del Congreso	
en el constitucionalismo histórico colombiano	233
2. El Congreso en el régimen presidencial diseñado	
en la Constitución de 1991	240
2.1. Composición del Congreso y forma de elección	
de los congresistas	246
2.2. Organización interna de las cámaras legislativas:	
comisiones, plenarias y mesas directivas	251
2.3. Funcionamiento del Congreso	256
2.4. Los cambios en la organización del Congreso	
a partir de la introducción de la figura de las bancadas	260
2.5. El rol de las bancadas en la organización del Congreso	
de la República	265
2.6. Las funciones de las bancadas en el Congreso de la República	266
Referencias	270
Preguntas orientadoras	273

CAPÍTULO 6

ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

ORDINARIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO 275

Alfonso Palacios Torres

1. El principio democrático como fundamento del proceso de creación legislativa 277
2. Etapas del procedimiento legislativo 281
 - 2.1 Actos preparatorios 281
 - 2.2. Explicación lineal del procedimiento legislativo 282
3. Excepciones a la regla general de desarrollo del procedimiento legislativo 290
4. Procedimientos legislativos especiales 294

Referencias 297

Preguntas orientadoras 298

CAPÍTULO 7

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 299

Germán Lozano Villegas

Introducción 301

1. La figura del Presidente en algunos ordenamientos latinoamericanos 303
2. El Presidente de la República de Colombia: elección, periodo y reelección. 305
3. Atribuciones: Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa. 310
 - 3.1. Potestad de nominación. 312
 - 3.2. Potestades frente al legislativo 313
 - 3.3. Potestad reglamentaria. 318
 - 3.4. Potestades en la dirección de la fuerza pública y el orden público 326
 - 3.4.1. Plebiscito por la paz y no refrendación. 328
 - 3.4.1.1. Renegociación del Acuerdo de Paz sin un segundo plebiscito 329
 - 3.4.1.2. Segunda oportunidad de refrendación 329
 - 3.5. Potestades en la dirección de las Relaciones internacionales 330
 - 3.6. Potestad normativa para proferir normas con fuerza de ley 331
 4. Responsabilidad política y juicio político 339

Referencias 343

Preguntas orientadoras 350

CAPÍTULO 8

LA RAMA JUDICIAL Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA 351

Jorge Iván Cuervo Restrepo

Introducción 353

1. Los principios de la administración de justicia	356
1.1. Principio de igualdad en el acceso	357
1.2. Principio de legalidad	357
1.3. Principio de gratuidad	358
1.4. Principios de autonomía y de independencia de la rama judicial	358
2. La función judicial, o función jurisdiccional	361
3. El derecho de acceso a la administración de justicia	363
4. Acciones constitucionales	367
4.1. Acción de tutela	367
4.2. <i>Habeas corpus</i>	368
4.3. Acción de cumplimiento	368
4.4. Acción popular	369
4.5. Acción de inconstitucionalidad	369
5. La rama judicial	369
5.1. La jurisdicción ordinaria	370
5.2. La jurisdicción contencioso administrativa	372
5.3. La jurisdicción constitucional	374
5.4. Consejo Superior de la Judicatura y Comisión Nacional de Disciplina Judicial	375
5.5. Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial	376
5.6. Fiscalía General de la Nación	377
5.7. La justicia penal militar	378
5.8. Jurisdicciones especiales	379
5.8.1. La jurisdicción indígena	379
5.8.2. La jurisdicción de paz, la justicia en equidad, mecanismos alternativos de solución de conflictos y casas de justicia	381
6. Funciones judiciales de determinadas autoridades administrativas	383
6.1. Superintendencia de Industria y Comercio	383
6.2. Superintendencia de Salud	385
6.3. Superintendencia Financiera de Colombia	386
6.4. Superintendencia de Sociedades	386
6.5. Otras autoridades administrativas con funciones judiciales	387
7. Otros particulares que administran justicia	387
7.1. Jurados en causas criminales	387
7.2. Conciliadores en derecho	387
7.3. Árbitros	388
8. La justicia en el Acuerdo de Paz	388
Referencias	392
Preguntas orientadoras	397

CAPÍTULO 9

ORGANISMOS DE CONTROL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991:

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Y PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

399

Federico Suárez Ricaurte

Introducción

401

1. Contraloría General de la República

404

1.1. Origen histórico

404

1.2. Marco constitucional y principales funciones
de la Contraloría General de la República

407

1.3. Control fiscal

408

1.4. Calidades constitucionales del Contralor General de la República

412

1.5. Funciones de la Contraloría General de la República

412

1.6. Reformas a las funciones y a la forma de elección

415

1.7. Casos

419

1.7.1. Saludcoop

419

1.7.2. Reficar

422

1.7.3. ISAGEN

423

2. Procuraduría General de la Nación

425

2.1. Origen histórico

425

2.2. Marco constitucional y principales funciones
de la Procuraduría General de la Nación

427

2.3. Forma de elección del Procurador General de la Nación

428

2.4. Funciones de la Procuraduría General de la Nación

428

2.5. Funciones exclusivas del Procurador General de la Nación

429

2.6. Control disciplinario

430

2.7. Reformas a la Procuraduría General de la Nación

432

2.8. Casos

435

2.8.1. Ex ministro de Agricultura por el programa
“Agro Ingreso Seguro”

435

2.8.2. Ex ministro de Minas y Energía

437

2.8.3. ISAGEN

437

2.8.4. Control disciplinario, derechos políticos
y jurisprudencia interamericana

438

Conclusiones

442

Referencias

444

Preguntas orientadoras

448

CAPÍTULO 10

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA	449
<i>Jorge Ernesto Roa Roa</i>	
Introducción	451
1. La construcción de democracias constitucionales y sistemas de justicia constitucional en América Latina	453
2. Mapa de los sistemas de justicia constitucional en los Estados latinoamericanos	456
3. Características generales de la justicia constitucional latinoamericana	459
3.1. Heterogeneidad	460
3.2. Apertura a la ciudadanía	461
3.3. Contexto de hiperpresidencialismo y activismo judicial	462
4. ¿La Corte Interamericana de Derechos Humanos como tribunal constitucional regional?	464
5. Retos de la justicia constitucional en América Latina	469
5.1. Retos a nivel interno	469
5.2. Retos en relación con la internacionalización del derecho constitucional	473
Conclusiones	475
Anexo 1. Mapa de la justicia constitucional en América Latina (integración, elección y periodo)	476
Referencias	481
Preguntas orientadoras	486

CAPÍTULO 11

LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA	487
<i>Alexei Julio Estrada</i>	
1. Los presupuestos de la jurisdicción constitucional: supremacía de la Constitución, rigidez constitucional y eficacia normativa de la Constitución.	489
2. Los sistemas de control constitucional	491
2.1. El sistema americano	491
2.2. El sistema europeo	495
2.2.1. La cuestión de inconstitucionalidad	499
2.2.2. El control por vía de las garantías de protección de los derechos fundamentales	500
3. El caso colombiano	501
3.1. Antecedentes históricos	501
3.2. La jurisdicción constitucional en la Constitución de 1991	505
3.2.1. Estructura	505
3.2.2. La Corte Constitucional	507
3.2.2.1. Composición	507

3.2.2.2.	Competencias y tipos de procedimientos	509
3.2.2.2.1	Una cuestión previa. El control de las normas expedidas por el Gobierno en virtud de las facultades otorgadas por los artículos transitorios de la Constitución	510
3.2.2.2.2.	Competencias de control abstracto de constitucionalidad	513
3.2.2.3.	Competencias de control concreto de constitucionalidad. La revisión de las sentencias de tutela	546
3.2.2.4.	La competencia para dirimir los conflictos de competencia entre jurisdicciones	548
3.2.2.5.	Otras competencias	549
3.2.3.	La sentencia de constitucionalidad	550
3.2.3.1.	La unidad normativa	550
3.2.3.2.	Las partes de la sentencia	552
3.2.3.3.	Los efectos de la sentencia de constitucionalidad	554
3.2.3.4.	La cosa juzgada constitucional	556
3.2.4.	La nulidad de las sentencias de la Corte Constitucional	562
4.	La excepción de inconstitucionalidad	566
5.	El control de constitucionalidad por el Consejo de Estado	571
	Referencias	572
	Preguntas orientadoras	580

CAPÍTULO 12

EL RÉGIMEN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN 581

Paula Robledo Silva

1.	Una mirada al pasado	583
1.1.	El triunfo del centralismo	583
1.2.	El federalismo: su esplendor y caída	584
1.3.	Las reformas constitucionales en materia territorial durante el siglo XX hasta 1991	587
2.	El modelo territorial en la Constitución de 1991	589
2.1.	La discusión territorial en la Asamblea Nacional Constituyente	590
2.2.	La forma de Estado a partir de dos principios constitucionales	592
2.2.1.	Estado unitario	595
2.2.2.	Autonomía de las entidades territoriales	597
2.2.2.1.	Autonomía política	598
2.2.2.2.	Autonomía administrativa	599
2.2.2.3.	Autonomía financiera	601
2.2.3.	Las piezas del rompecabezas territorial	604

2.2.3.1.	La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales	605
2.2.3.2.	Las entidades territoriales	610
2.2.3.2.1.	El nivel local	610
2.2.3.2.2.	El nivel intermedio	614
2.2.3.3.	Las entidades administrativas con vocación de conversión en entidades territoriales	616
2.2.3.3.1.	Las regiones	616
2.2.3.3.2.	Las provincias	619
Referencias		620
Preguntas orientadoras		630

CAPÍTULO 13

EL ORDEN ECONÓMICO CONSTITUCIONAL 631

Magdalena Correa Henao

1.	La noción de Constitución económica en el derecho constitucional	633
1.1.	Una definición no tautológica	633
1.2.	¿Las constituciones deben ordenar la economía?	
	Neutralidad o rigidez	635
2.	La Constitución económica colombiana	637
2.1.	Fuentes de la Constitución económica colombiana	638
2.2.	Economía social de mercado: ¿un <i>modelo</i> económico adoptado por la Constitución colombiana?	640
2.3.	En vez de modelo, un sistema económico sentado sobre principios constitucionales estructurantes	642
2.3.1.	El sistema económico de mercado	643
2.3.1.1.	Principios fundamentales	643
2.3.1.2.	Libertades económicas liberales y de mercado	644
2.3.1.2.1.	Las libertades económicas.	
	Elementos comunes	644
2.3.1.2.2.	Sobre cada una de las libertades económicas constitucionales	647
2.3.1.2.2.1.	La libertad de profesión u oficio (art. 26 CP)	647
2.3.1.2.2.2.	El derecho de propiedad	648
2.3.1.2.2.3.	La libertad de empresa	649
2.3.1.2.2.4.	La libre competencia	651
2.3.1.2.2.5.	Los derechos de los consumidores	653
2.3.2.	Estado social de derecho en sentido escrito	654
2.3.2.1.	Principios fundamentales	655
2.3.2.2.	Desarrollos constitucionales del Estado social de derecho	656

2.3.2.3.	Derechos y libertades derivados del Estado social de derecho como principio estructurante de la Constitución económica	658
2.4.	Los principios procedimentales de la Constitución económica	665
2.4.1	Principio democrático	665
2.4.1.1.	La ley	665
2.4.1.2.	Democracia parlamentaria-representativa	667
2.4.1.3.	Democracia formal, tecnocracia, orden económico internacional	668
2.4.1.4.	Reserva de ley y competencias de intervención económica de las autoridades territoriales	670
2.4.1.5.	El principio democrático y la naturaleza jurídica atribuida a las libertades y derechos de la Constitución económica	670
2.4.1.6.	Límites de configuración en materia de derechos de la Constitución económica	671
2.4.1.7.	La libertad o el derecho después de la ley o a falta de ella	676
2.4.2.	Sobre las instituciones de intervención pública económica	678
2.4.2.1.	La cláusula general de intervención del Estado en la economía	678
2.4.2.2.	Cláusulas de intervención específicas	680
2.4.2.3.	La tributación	682
2.4.2.4.	La planeación y los presupuestos públicos	685
2.4.2.5.	La distribución de los recursos en el ámbito territorial	690
2.4.2.6.	La banca central	692
2.4.2.7.	El régimen constitucional de los servicios públicos	695
2.4.2.8.	Principios comunes que orientan o definen las funciones de intervención y el manejo de los recursos del Estado	698
3.	Internacionalización de las relaciones del Estado	706
3.1.	Alteración del sistema de poderes y competencias	707
3.2.	Alteración en el sistema interno de fuentes, criterios de interpretación y configuración del derecho	711
3.3.	Alteración del peso específico de los principios sustanciales de la Constitución económica	717
	Conclusiones	719
	Bibliografía	721
	Preguntas orientadoras	725

En 2017 vio la luz el primer tomo de *Lecciones de derecho constitucional*. En su presentación se advertían algunas de las problemáticas y de los desafíos para el derecho constitucional en nuestro país, así como de su nuevo rol o entendimiento en el marco del Estado constitucional. Fruto de estas circunstancias, expresamos entonces que los profesores de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia habíamos decidido elaborar unas *Lecciones* destinadas a los estudiantes de pregrado, con el fin de compartirles las reflexiones que han resultado de nuestras clases, investigaciones y participaciones en eventos académicos desde hace ya varios años.

En este orden de ideas, el primer tomo tuvo por objeto hacer un análisis riguroso de algunos aspectos de la parte dogmática de la Constitución. Corresponde ahora ocuparnos de manera principal de la parte orgánica, no menos importante que la anterior.

Hechas estas precisiones, el presente volumen abre con el capítulo titulado “Preámbulo, principios y valores”, escrito por Augusto Hernández Becerra, quien realiza una disertación sobre los conceptos fundamentales ubicados al inicio de la Constitución, y que preceden a los artículos que regulan los derechos de las personas y la organización del Estado. Para ello, el autor no se limita a puntualizar sus definiciones, sino que hace una exposición de sus antecedentes históricos en el derecho colombiano y parte del comparado. Adicionalmente, el autor se vale de fuentes doctrinales y jurisprudenciales, para resaltar que en la actualidad existe una tendencia a establecer un derecho de principios y valores en el Estado constitucional.

El capítulo 2, denominado “El sistema normativo colombiano”, ha sido elaborado por Floralba Padrón Pardo, Alexei Julio Estrada y Humberto Sierra Porto. Allí, los autores presentan un análisis minucioso acerca de nuestro sistema normativo u ordenamiento jurídico, destacando sus principales características y problemáticas, así como su transformación en el tiempo hasta la llegada del Estado constitucional. De igual forma, se explican con suma claridad los distintos tipos normativos y los órganos encargados de su producción.

El capítulo 3, escrito por Carlos Eduardo Gechem y denominado “Los partidos políticos en Colombia: entre realidad y ficción”, tiene por objeto analizar el régimen jurídico y político de los partidos políticos en nuestro

país. Para ello, el autor procede al análisis de su concepto y de las dificultades institucionales que se han presentado en su evolución histórica, así como de la importancia de entender que su correcto funcionamiento se encuentra directamente relacionado con el de la democracia.

Posteriormente, en el capítulo 4, llamado “La democracia participativa”, Marcos Criado de Diego y Jhoana A. Delgado Gaitán realizan un interesante análisis sobre el concepto de democracia participativa en Colombia, al igual que respecto de sus relaciones con la clásica democracia representativa de raigambre liberal. Asimismo, se hace un estudio sobre los distintos mecanismos de participación con los que cuentan las personas para la toma de decisiones en nuestro país, y de la importancia de proteger la democracia participativa a partir de los postulados del derecho internacional. Finalmente se propone que la democracia participativa supone un contra-modelo en el que la democracia no sea entendida como un simple procedimiento para la creación del gobierno, sino como una verdadera organización y práctica de la sociedad en todas las esferas de la vida en común.

El siguiente capítulo, elaborado por Floralba Padrón Pardo, se titula “Organización y funcionamiento del Congreso de la República”. En él se destacan las principales características constitucionales y legales que permiten comprender ampliamente el poder legislativo desde su organización y funcionamiento. De igual modo, se hace un repaso en la historia constitucional colombiana para analizar esta institución, así como el régimen jurídico y político de los congresistas. Por último, se estudia su regulación a partir de la Constitución de 1991, y se hace especial énfasis en el régimen legal de las bancadas y sus posteriores modificaciones fruto de la firma y entrada en vigencia del Acuerdo de Paz suscrito entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC-EP.

En relación con lo anterior, el capítulo 6, elaborado por Alfonso Palacios Torres, y denominado “Aspectos constitucionales del procedimiento legislativo ordinario en el ordenamiento jurídico colombiano”, se encarga de estudiar el proceso de producción normativa por parte del Congreso de la República. Esto se hace fundamentalmente a partir del análisis del principio democrático y de cómo su contenido resulta el presupuesto de realización del mencionado procedimiento legislativo.

El capítulo 7 se titula “El Presidente de la República” y ha sido elaborado por Germán Lozano Villegas. Aquí se puede encontrar un interesante análisis sobre el sistema de gobierno presidencial, característico de nuestro país y de

buena parte de los latinoamericanos. El autor destaca cómo históricamente se ha consolidado esta forma de gobierno en Colombia, lo cual no ha sido óbice para la introducción de elementos propios de los sistemas parlamentarios. De igual forma, este capítulo se ocupa de estudiar el régimen jurídico constitucional del Presidente de la República, así como las principales potestades y competencias establecidas para él en la Constitución de 1991.

El siguiente capítulo se denomina “La rama judicial y la administración de justicia” y ha sido escrito por Jorge Iván Cuervo Restrepo, quien se encarga de presentar un minucioso y exhaustivo análisis de los órganos encargados de administrar justicia en nuestro país, destacando los que integran la rama judicial del poder público. El autor destaca como características fundamentales de la administración de justicia su independencia y autonomía de los demás poderes; la naturaleza del servicio entendido como una función pública, y los principios constitucionales rectores que guían su funcionamiento. Adicionalmente, se realiza una aproximación a las distintas acciones constitucionales y la organización de las diferentes jurisdicciones.

En el capítulo 9, denominado “Organismos de control en la Constitución Política de 1991: Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación”, Federico Suárez Ricaurte hace un estudio de las principales características de estos órganos, partiendo de su origen histórico y sus principales competencias, para llegar a las recientes reformas de diversa índole que se han hecho a sus funciones y estructura. Finalmente, el autor ilustra una serie de estudios de caso que han tenido la finalidad de controlar al poder ejecutivo, defender el patrimonio público y velar por el cumplimiento efectivo del orden constitucional y legal.

En el siguiente capítulo, titulado “La justicia constitucional en América Latina”, Jorge Ernesto Roa Roa realiza un importante estudio sobre la clasificación de los modelos generales de control de constitucionalidad que actualmente existen en los Estados latinoamericanos, así como una referencia a las perspectivas de la justicia constitucional en el marco del denominado constitucionalismo latinoamericano. El autor se vale de los elementos comunes de estos modelos para destacar características de índole histórica, así como para señalar los retos de esta justicia a nivel interno e internacional.

Siguiendo la línea temática del anterior escrito, Alexei Julio Estrada, en el capítulo 11, denominado “La jurisdicción constitucional en Colombia”,

se encarga de analizar en profundidad los antecedentes, las características y complejidades de nuestra jurisdicción constitucional. Para ello recurre, en primer lugar, al estudio de los modelos americano y europeo de control de constitucionalidad, para luego pasar al análisis del caso colombiano explicando sus elementos estructurales, competenciales y los principales efectos de las sentencias expedidas en el marco de este control.

El capítulo 12, titulado “El régimen territorial en la Constitución”, ha sido elaborado por Paula Robledo Silva. Allí se examina nuestro régimen territorial a partir de tres grandes periodos: el primero, marcado por el triunfo del centralismo de la primera mitad del siglo XIX; el segundo, caracterizado por el esplendor y la derrota del federalismo en la segunda mitad del siglo XIX; y finalmente, el tercero, acaecido durante todo el siglo XX hasta llegar a la promulgación de la Constitución Política de 1991. Adicionalmente, la autora estudia el papel de las entidades territoriales en nuestro país, considerando desde los tipos de autonomía que pueden ejercer hasta las problemáticas y perspectivas de su concepción en el Estado unitario.

Finalmente, Magdalena Correa Henao cierra esta obra con el capítulo 13, titulado, “El orden económico constitucional”. Allí se realiza un interesante estudio que parte de la noción de Constitución económica y se extiende hasta el análisis del modelo económico adoptado por el constituyente de 1991. La autora propone hablar de un sistema, y no de un modelo, que se encuentra erguido sobre principios constitucionales estructurantes, donde juegan un papel importante las libertades económicas. De igual forma, se efectúa un análisis de los principios procedimentales de la Constitución económica y de la internacionalización de las relaciones del Estado, así como de las distintas vicisitudes que se han generado en el sistema interno de fuentes.

Los editores deseamos agradecer a los pares internos y externos que han evaluado detalladamente cada uno de los capítulos con anterioridad a su publicación, así como a los distintos profesores y al cuerpo administrativo del Departamento de Derecho Constitucional, quienes hicieron posible esta obra gracias a su invaluable colaboración durante los últimos años. De la misma forma, extendemos un especial agradecimiento al Dr. Jorge Sánchez y su robusto equipo del Departamento de Publicaciones, por su incansable compromiso y apoyo en este proyecto.

Al igual que en el tomo anterior, decidimos mantener, como imagen de la portada, la obra *Le radeau de la Méduse*, de Théodore Géricault, para seguir

rindiendo un homenaje simbólico al maestro Carlos Restrepo Piedrahíta. Asimismo, reiteramos que estas *Lecciones* están dedicadas a nuestros alumnos más jóvenes, esperando que les sean de utilidad para el estudio y análisis del derecho constitucional.

Magdalena I. Correa Henao

Néstor I. Osuna Patiño

Gonzalo A. Ramírez Cleves

Editores académicos

CAPÍTULO I

Preámbulo, principios y valores

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

Este capítulo trata de las partes iniciales de la Constitución, entendiéndose por tales los textos que, por uso generalizado en el constitucionalismo contemporáneo, aparecen al comienzo de la ley fundamental y preceden a los artículos que tratan de los derechos de las personas y de la organización del Estado. En este sentido entendemos por partes iniciales de nuestra Constitución: i) el título o nombre de la Carta, ii) el Preámbulo y iii) la enunciación de los principios y los valores constitucionales.

De acuerdo con la tendencia clásica y dominante de la doctrina constitucional¹, las partes iniciales, junto con el enunciado constitucional de los derechos y los deberes, integran la parte *dogmática* de la Constitución. La segunda parte, relativa a la estructura del Estado, las competencias de las autoridades y los procedimientos, se denomina parte *orgánica*.

La parte dogmática contiene los elementos doctrinarios esenciales y firmes de la Constitución, que irradian con fuerza superior sobre las demás normas constitucionales, se tienen por ciertos y no admiten cuestionamiento en el sistema constitucional porque son su basamento ético y político. La parte orgánica, como bien dice su nombre, contiene las reglas que dotan al Estado de organización y funciones. Las normas de esta segunda parte están más expuestas a los cambios constitucionales que las pertenecientes a la parte dogmática, dado que estas últimas tienden a ser más universales y menos discutibles.

La distinción que los académicos han trazado entre las partes dogmática y orgánica de las constituciones tiene tan solo un propósito explicativo de los distintos contenidos de la Constitución, no implica diferencias cualitativas entre normas y presenta la utilidad pedagógica de permitir un estudio más ordenado y lógico del texto constitucional. Hecha esta explicación introductoria, a continuación se tratará, en su orden, de las siguientes cuestiones: el título de la Constitución, el Preámbulo, los principios y los valores constitucionales.

1 CORREA HENAO, NÉSTOR RAÚL. *La Constitución para todos*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2011, pp. 23 ss.; QUINCHE RAMÍREZ, MANUEL FERNANDO. *Derecho constitucional colombiano*. Bogotá, Temis, 2012, p. 23 ss.; CABALLERO SIERRA, GASPAR y ANZOLA GIL, MARCELA. *Teoría constitucional*. Bogotá, Temis, 1995, pp. 41 ss.; FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO. *El sistema constitucional español*. Madrid, Dykinson, 1992, p. 63; DE OTTO, IGNACIO. *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona, Ariel, 1998, p. 28.

I. EL TÍTULO DE LA CONSTITUCIÓN

En cuanto hace al título o nombre de la Constitución, cabe señalar que en 1991 se decidió conservar el adoptado desde la Carta de 1886: *Constitución Política de Colombia*. Por entonces se sustituyó el nombre establecido con la instauración del federalismo en 1863, que fue *Constitución de los Estados Unidos de Colombia*. A partir de entonces se rescató para la República y para la Constitución el nombre de *Colombia* que lució en 1821 la primera Carta Política nacional, denominada *Constitución de la República de Colombia*, y que posteriormente fue desechado en las constituciones de 1832, 1843 y 1853, correspondientes al periodo de la Nueva Granada. Durante esta época las constituciones se denominaron respectivamente: *Constitución del Estado de la Nueva Granada*, *Constitución Política de la República de la Nueva Granada* y *Constitución Política de la Nueva Granada*. La de 1858 se llamó *Constitución Política para la Confederación Granadina*.

Debido a que la república colombiana se denominó Nueva Granada durante más de medio siglo, quizá se ha dificultado a historiadores y comparatistas extranjeros detectar la temprana aparición de la República de Colombia y hacer el seguimiento de su trayectoria en el transcurso del siglo XIX. Resulta explicable esta confusión, por el hecho de los colombianos de hoy, por entonces se denominaban “granadinos”.

El título de la Constitución origina jurídicamente el nombre oficial del Estado y, por tanto, expresa el primero y más solemne de sus mandatos, pues define el objeto principal y más comprensivo de todas las cláusulas constitucionales. El título de la Constitución, además, bautiza con el nombre de *Colombia* a la nación y confiere a sus habitantes el gentilicio de *colombianos*. De allí deriva la identidad del país en el concierto de las naciones libres del mundo, y la certidumbre de pertenencia de la comunidad política a su nacionalidad².

El nombre del país, que deriva del título de la Constitución, es el más importante de los símbolos patrios. El nombre de Colombia tiene una noble y trascendental significación histórica, encarna lo mejor de los sentimientos

2 Sobre el preámbulo como factor de integración nacional, cualidad que también se puede atribuir al título o nombre de la Carta, ver TAJADURA TEJADA, JAVIER. “La función política de los preámbulos constitucionales”. *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n.º 5, 2001, pp. 252 ss.

y las aspiraciones comunes, despierta emoción y respeto, galvaniza y anima eficazmente el espíritu de unidad nacional. Así suelen ser los nombres de las naciones, cuyas glorias se cantan en los himnos patrióticos y cuyo honor e independencia se defienden con orgullo y resolución.

A partir del título de la Carta, la palabra *Colombia* aparecerá una y otra vez a lo largo del articulado constitucional. Por supuesto, el título forma parte integral del texto constitucional, hasta el punto de que para modificarlo sería necesario tramitar una reforma constitucional con todas sus formalidades. Al fin y al cabo, fue así como se aprobó en su integridad el texto constitucional.

2. EL PREÁMBULO

A manera de introducción histórica, recuérdese que ya las más antiguas “constituciones” de la humanidad poseían una parte introductoria, anterior y diferente de las disposiciones propiamente dichas. Así el Código de Hammurabi (1792-1750 a.C.), que en uno de los fragmentos de su preámbulo dice:

Yo soy Hammurabi: El Pastor Elegido del divino Enlil [...] el rey poderoso, Sol de Babilonia que hace amanecer la luz sobre el País de Súmer y Acad, rey sometedor de los Cuatro Cuadrantes, el protegido de Ishtar. Cuando Marduk me mandó a gobernar el pueblo, a enseñarle al País el buen camino, yo hice de la Verdad y la Equidad el asunto más importante: me ocupé del bienestar del pueblo...

Por su parte, el Gran Edicto de Horemheb (1319-1292 a.C.) señala:

Su majestad, dedicado a procurar el bienestar de Egipto, pidió consejo a su corazón sobre el mejor medio para suprimir el mal y la mentira, pues es su voluntad proteger a los egipcios de toda violencia y opresión. El escriba de su majestad tomó la paleta y el rodillo, y todo lo puso por escrito conforme a la decisión de su majestad. El rey mismo dijo así: “Mi majestad manda lo siguiente en lo relativo a abolir todos los eventos de opresión en la tierra...”³.

3 BREASTED, JAMES HENRY. *Ancient Records of Egypt*, vol. III, *The Nineteenth Dynasty*. Chicago, University of Illinois Press, 2001, p. 25.

2.1. ASPECTOS GENERALES

Preámbulo es el texto, breve o extenso, que suele anteceder a las disposiciones constitucionales, redactadas a continuación en forma de artículos ordenados numéricamente. El preámbulo es la parte introductoria del texto constitucional y tiene como función anunciar, justificar y explicar lo esencial de la Constitución. En ocasiones relata antecedentes, normalmente fija propósitos u objetivos, está impregnado de principios y valores, y no es raro que revele una posición filosófica o ideológica, e incluso se anticipe a proclamar algunos derechos fundamentales.

Los preámbulos son la “Constitución de la Constitución” y contienen “cláusulas de eternidad”, esto es, las definiciones esenciales o principios sustantivos que dan identidad al Estado constitucional⁴. Se dirigen tanto a la razón como al corazón⁵. Buscan persuadir con lógica y realismo, pero también apelan a las fibras emocionales de las personas, a sus convicciones morales, sus lealtades ideológicas, su sentimiento religioso⁶.

El uso de preámbulos en los textos legales es una antigua práctica, y de ellos encontramos ejemplos, como se recordó al principio de esta sección, en legislaciones tan célebres como el Código de Hammurabi, en Babilonia, y el Código de Ohremheb, en Egipto. En las teocracias antiguas, las leyes eran dictadas por los dioses, o por los reyes en nombre y representación de la divinidad, y por esa razón el lenguaje de los preámbulos fue hierático, solemne, misterioso, imperativo e incluso amenazante⁷. De todo aquello los actuales preámbulos constitucionales solo conservan la solemnidad.

El constitucionalismo de Occidente inicia su itinerario histórico con la famosa Carta Magna de 1215, pactada por el rey Juan I de Inglaterra, que, por supuesto, contiene un preámbulo. Este anuncia que el rey concede li-

4 HÄBERLE, PETER. *El Estado constitucional*. Trad. Héctor Fix-Fierro. México, UNAM, 2003, pp. 145 ss.

5 Cfr. LUCAS VERDÚ, PABLO. *El sentimiento constitucional*. Madrid, Reus, 1985, p. 68.

6 Cfr. el concepto de “derecho constitucional de la religión” en HÄBERLE. *El Estado constitucional*, cit., pp. 274 ss.

7 “[S]i ese hombre no atiende a las palabras que he grabado en mi estela, desprecia mis maldiciones y no se arredra ante las maldiciones de los dioses, y abole la ley que yo he dado, da un sentido torcido a mis palabras, altera mis signos y designios, borra mi nombre inscrito y luego graba el suyo o, por estas maldiciones, instiga a otro a que lo haga, a ese hombre [...] el gran Anum, el Padre de los Dioses, el que me llamó a mi reinado, le quite la gloria de la realeza; que quiebre su cetro y que maldiga su destino” (Código de Hammurabi, imprecaciones).