

ÍNDICE

PRÓLOGO	33
---------------	----

CAPÍTULO PRIMERO INTRODUCTORIO

LA CONSTITUCIÓN DEL DERECHO Y EL DERECHO A LA CONSTITUCIÓN	35
---	----

SER Y DEBER SER EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA CAPÍTULO SEGUNDO

LA REPÚBLICA EN MARCHA	45
------------------------------	----

SECCIÓN I

INTENTOS DE CONSTITUCIONALISMO	45
--------------------------------------	----

SECCIÓN II

LA REPUBLICANIZACIÓN O LA REPÚBLICA EN MARCHA	51
A. EL MOMENTO Y LOS HOMBRES	51
B. LA BONDAD DE LA CONSTITUCIÓN DE 1886	52
C. LAS BASES DE LA REFORMA DE 1886	55

CAPÍTULO TERCERO

NUEVA MISIÓN DE LA AUTORIDAD

LA REFORMA DE 1936. LA REVOLUCIÓN EN MARCHA 59

SECCIÓN I

EL CONSTITUCIONALISMO ENTRE 1886 Y 1936 59

SECCIÓN II

LA REFORMA DE 1936 O UNA NUEVA MISIÓN DE LA AUTORIDAD 61

- A. LÍMITES DE LA MATERIA QUE SE VA A TRATAR. DEFINICIÓN,
ALCANCES DEL ESTUDIO 61
- B. DESARROLLO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS 63
1. GENERALIDADES 63
 2. LAS TRES ETAPAS DE LA HISTORIA POLÍTICA
COLOMBIANA HASTA 1936 64
 - A) EL ESTADO FUERTE 64
 - B) EL ESTADO DÉBIL 64
 1. Orígenes y características 64
 2. Concepto de Luis Carlos Sáchica sobre
este período 67
 3. Concepto de Miguel Antonio Caro 68
 - C) EL MOMENTO DE 1936 68
 1. Antecedentes 69
 2. Concepto de Sáchica 70
- C. LA CUARTA PARTE DE LA HISTORIA POLÍTICA COLOMBIANA 70
1. LA IMPORTANCIA DEL MOMENTO DE 1936 70
 - A) LA INTERVENCIÓN Y EL INTERVENCIONISMO 71
 - B) EL CONCEPTO DE CARLOS LOZANO Y LOZANO 72
 - C) EL CONCEPTO DE SÁCHICA 73
 2. ANTECEDENTES DOCTRINALES 73
 - A) EL PENSAMIENTO DE LEÓN DUGUIT 74
 - B) EL MARXISMO 77
 3. EL INTERVENCIONISMO Y LAS NORMAS
FUNDAMENTALES DE LA REFORMA 79

A) EL ARTÍCULO 16	79
1. Generalidades	79
2. El texto del artículo 16	79
3. Comentarios al artículo 16	79
a) Conceptos generales	79
b) Concepto de Copete Lizarralde	80
c) Opinión personal sobre el concepto de Copete Lizarralde	80
d) Concepto de José Joaquín Caicedo Castilla	80
e) Concepto de Timoleón Moncada	81
f) Concepto de Jaime Vidal Perdomo	81
g) Concepto de José Gnecco Mozo	82
h) Tulio Enrique Tascón y el artículo 16 de la Reforma en relación con el antiguo texto de 1886	82
B) EL ARTÍCULO 30 DE LA CONSTITUCIÓN	83
1. Concepto de Carlos Lozano y Lozano	83
2. Concepto de Francisco de Paula Pérez	84
3. Concepto de Jaime Vidal Perdomo	84
C) OTRAS NORMAS DE INTERVENCIÓN DE LA REFORMA	85
1. El artículo 32 de la Reforma de 1936	85
2. El artículo 39	86
3. La propiedad y el derecho social	86
D. LA MISIÓN DE LAS AUTORIDADES O DE LA AUTORIDAD EN CONCRETO	86
2. CONCEPTO DE DE LAUBADERE	87
3. TRES FACETAS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	87
4. LA NUEVA FUNCIÓN GUBERNATIVA	88

SECCIÓN III

ALCANCE JURÍDICO DE LA REFORMA DE 1936	90
A. LA INTERVENCIÓN DEL AÑO 36 SEGÚN SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	90
1. GENERALIDADES	90
2. EL TEXTO DE LA LEY DEMANDADA	90
3. LA ACTITUD DE LA CORTE	91
4. LA SENTENCIA DE LA CORTE	92
5. EL SALVAMENTO DE VOTO	95

6. POSICIÓN PERSONAL FRENTE A LA SENTENCIA	
Y EL SALVAMENTO DE VOTO	96
A) GENERALIDADES	96
B) LA LEY Y EL REGLAMENTO	97
C) EL ORDEN PÚBLICO	98
B. EL ARTÍCULO 32 DE LA REFORMA DE 1945	
Y LA NUEVA SENTENCIA DE LA CORTE	100
C. DOS CONCEPTOS QUE DEBEN TENERSE EN CUENTA	100
D. LA EXPROPIACIÓN Y LA REFORMA DE 1936	102
1. LÍMITES DEL TEMA. EL INCISO OLVIDADO	102
2. LA INDEMNIZACIÓN Y LAS DEFINICIONES DE EXPROPIACIÓN	102
a) Concepto de Fraga	102
b) Concepto de De Laubadere	103
c) Concepto de Álvarez Gendín	103
d) Concepto de Bonnard	103
3. LA EXPROPIACIÓN Y LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA	104
A) LOS REQUISITOS PARA LA EXPROPIACIÓN	104
1. Enumeración	104
2. Distinción entre motivos de utilidad pública	
e interés social	105
a) Concepto de M. Zuleta	105
b) Concepto de C. Pareja	105
c) Concepto de Francisco de Paula Pérez	106
d) Concepto de Darío Echandía	106
e) Opinión personal	106
3. La expropiación y la indemnización. El caso	
de la ley de Reforma Agraria	107
a) Generalidades	107
b) Conceptos	107
1. Conceptos varios	107
2. Concepto de Luis Eduardo Gacharná	108
3. Concepto de Francisco de Paula Pérez	108
4. Concepto de Carlos Lleras	108
5. Concepto de Alfonso López M.	108
6. Concepto de Hernán Toro Agudelo	108
7. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia	109
8. Concepto de Carlos Peláez Trujillo	109
9. Opinión personal	109

SECCIÓN IV

CONCLUSIONES SOBRE LA REFORMA DE 1936	112
A. TRES IDEAS ESQUEMÁTICAS SOBRE LA REFORMA DE 1936	112
B. UN NUEVO CONCEPTO DEL DERECHO	112

CAPÍTULO CUARTO

EL PUEBLO CONSTITUYENTE	117
-------------------------------	-----

SECCIÓN I

EL MOMENTO DE 1957 Y EL PLEBISCITO	117
A. ASPECTOS GENERALES	117
B. EL PROCESO PLEBISCITARIO	119
1. ANTECEDENTES	119
2. LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO CONVOCATORIO DEL PLEBISCITO	120
3. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR	120
4. LA PROVIDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	121
5. CRÍTICA A LA SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	122
6. MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE Y LA JURIDICIDAD COLOMBIANA	127

CAPÍTULO QUINTO

EL ESTADO EN MARCHA O LA REFORMA DE 1968	129
--	-----

SECCIÓN I

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA REFORMA DE 1968	129
A. LA REFORMA DE 1936	129
B. LA REFORMA DE 1945	130
C. EL PLEBISCITO COMO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REFORMA DE 1968	134

SECCIÓN II

EL PORQUÉ DE LA REFORMA	137
A. MATERIAS DE LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	137
B. LAS DIFERENCIAS ESTRUCTURALES DEL ESTADO	137
1. INEFICACIA EN LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES DEL PODER ...	137
2. EL IMOVILISMO PARLAMENTARIO	138
3. EL BICAMARALISMO UN PROBLEMA	139
4. EL ELEVADO NÚMERO DE PARLAMENTARIOS.	
EL REDUCIDO NÚMERO DE SESIONES Y EL LARGO	
PROCESO LEGISLATIVO	140
5. LOS LLAMADOS AUXILIOS REGIONALES Y LOS «MICOS»	141
6. UNA SOLUCIÓN DE TÉCNICA CONSTITUCIONAL	142
1. EL EJECUTIVO INSTRUMENTO DEL BIEN COMÚN	142
A) EL EJECUTIVO EN ESTADOS UNIDOS	145
B) EL EJECUTIVO EN FRANCIA	149
C) EL CASO DE INGLATERRA	154
D) CONCLUSIONES	156

SECCIÓN III

LA REFORMA DE 1968 LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	157
A. LO IDEOLÓGICO DE LA REFORMA	157
1. EVOLUCIÓN DEL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN Y	
OPINIONES DIVERSAS SOBRE SU CONTENIDO	157
A) EL ANTIGUO TEXTO DEL ARTÍCULO 32 DE LA	
CONSTITUCIÓN NACIONAL	157
B) EL PROYECTO DEL GOBIERNO	157
C) EL PROYECTO DE ALFONSO LÓPEZ M.	158
D) EL CONCEPTO DE ALFONSO LÓPEZ M.	158
E) CONCEPTOS SOBRE EL ARTÍCULO 32 PRODUCTO	
DE LA REFORMA DE 1968	160
1. Concepto de Carlos Lleras Restrepo	160
2. Concepto de Hernán Toro Agudelo	161
3. Concepto de Jaime Vidal Perdomo	162
4. Concepto de Luis Carlos SÁCHICA	163
5. Concepto de Gabriel Melo Guevara	164
6. Concepto de Javier Henao Hidrón	165

2. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN	165
A) EL TEXTO ACTUAL	165
B) LA LIBERTAD DE EMPRESAS FUNCIÓN SOCIAL	166
1. Consideraciones generales	166
2. Límites a la libertad de empresa	167
3. Los instrumentos que desarrollan los principios fundamentales de la Constitución	167
a) El intervencionismo	167
b) La dirección general de la economía	168
c) La planeación y racionalización	172
1. Los conceptos	172
2. Los planes	173
3. La planeación humanizada	174
4. El fin de la planeación: el desarrollo integral	175
d) La política de ingresos y salarios y el pleno empleo de los recursos humanos y naturales, o la constitucionalización de la economía	175
e) La riqueza de contenido del artículo 32. Una nueva estructura del derecho	176
f) El desarrollo armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular	177
B. LO TÉCNICO DE LA REFORMA	177
1. LA REDISTRIBUCIÓN DE LAS FUNCIONES DE LAS DOS RAMAS DEL PODER	177
2. LA REFORMA Y EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY	179
A) INICIATIVA	179
B) LA UNIDAD SISTEMÁTICA DEL PROYECTO	181
C) FACULTADES DEL CONGRESO PARA INTRODUCIR MODIFICACIONES	181
D) REQUISITOS FORMALES DE LAS LEYES	181
E) QUÓRUM	182
1. Quórum deliberativo	182
2. Quórum decisorio	182
F) NÚMERO DE VOTOS NECESARIOS PARA LA APROBACIÓN DE UNA LEY	182
1. Norma general	182
2. Excepciones a la regla anterior	183
G) EL PRESIDENTE COMO COLEGISLADOR	185

H) EL TRÁMITE DE URGENCIA	185
1. Mensaje de urgencias	185
2. Insistencia en la urgencia	186
3. Deliberación conjunta	186
3. LA REFORMA DE 1968 Y EL CONGRESO	186
A) ASPECTOS GENERALES	186
1. Quiénes pueden ser elegidos como miembros del Congreso	186
a) Calidades para ser senador	186
b) Calidades para ser representante	187
2. Inhabilidades. Quiénes no pueden ser elegidos congresistas	187
3. Incompatibilidades. Prohibiciones a quienes son elegidos congresistas	186
4. Renuncia al cargo de congresista	191
5. Composición del Congreso y elección de sus miembros	191
6. Período de los congresistas	194
7. Cociente electoral	194
B) ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO	194
1. Mesas directivas	194
a) Elección	194
b) Período de las mesas directivas	195
c) Función especial de las mesas directivas	195
2. Comisiones permanentes	195
3. La Comisión Especial Permanente	196
4. Reuniones conjuntas	200
a) Reuniones conjuntas de mesas directivas	200
b) Reuniones conjuntas de comisiones permanentes	200
C) FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO	206
1. Reuniones del Congreso	206
2. Sesiones del Congreso	207
3. Servicios administrativos y técnicos de las cámaras y otros recursos técnicos del Congreso	207
D) ATRIBUCIONES DEL CONGRESO. LA REFORMA DE 1968 Y LAS FACULTADES DEL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN	208

1. Normas que se conservaron idénticas en la reforma	208
2. Normas que se perfeccionaron en cuanto a redacción o ubicación	210
3. Normas que ampliaron su contenido	211
4. Norma que sin cambiar su texto modificó su contenido	212
5. Norma nueva	213
6. La ley del plan	214
7. Las leyes-marco	214
a) Estructura de la Administración Nacional	214
b) Leyes cuadros del ordinal 22 del art. 76 de la Constitución Nacional	217
c) Delimitación de la facultad legislativa y la facultad reglamentaria o administrativa	217
d) Otras características de las leyes-marco	218
E) ATRIBUCIONES DEL SENADO	219
F) ATRIBUCIONES DA LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	220
G) EL CONGRESO INSTITUCIÓN DE CONTROL Y VIGILANCIA	220
1. La vigilancia sobre planes y programas y evolución del gasto público	220
2. Obligación del gobierno de facilitar la función de vigilancia	221
3. Las citaciones	221
a) Las citaciones a los ministros	221
b) Las citaciones a funcionarios distintos de los ministros	222
4. Informes que deben pasarse al Congreso	222
5. Intervención de los senadores y representantes en los organismos departamentales de planeación	222
H) REMUNERACIÓN DE LOS CONGRESISTAS	222
4. EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL	224
A) INTRODUCCIÓN	224
B) ELECCIÓN PRESIDENCIAL	225
C) POSESIÓN DEL PRESIDENTE	225
D) EL GOBIERNO	226
E) FACULTADES PRESIDENCIALES	226
1. Facultades en relación con el Congreso	226

2. Facultades en relación con la Administración de Justicia	227
3. Facultades que el gobierno o el presidente ejercen por medio de decretos	227
a) La delegación legislativa. Facultades extraordinarias del ordinal 12 del artículo 76	227
b) La ley de autorizaciones del ordinal 11 del artículo 76 y las facultades que concede	228
c) La legislación por prescripción	228
1. Facultades del artículo 80	229
2. Facultades del artículo 182 incisos 2º y 3º o el situado fiscal	230
3. Facultades del artículo 209. El presupuesto	230
d) Decretos reglamentarios del ordinal 3º del artículo 120 de la Constitución	230
e) Decretos reglamentarios de leyes-marco	230
f) Reglamentos constitucionales y atribuciones constitucionales propias	231
f-1 Concepto de la Corte Suprema de Justicia sobre la atribución constitucional propia del art. 120 numeral 14	241
f-2 El control constitucional de los decretos expedidos en ejercicio de las facultades del numeral 14 del art. 120	242
g) Instituciones para épocas de anormalidad	243
1. El Estado de Sitio	243
a) El eterno conflicto	243
1. Concepto de Miguel A. Caro	244
2. Concepto de Luis López de Mesa	245
3. Concepto de Alberto Lleras	245
4. Concepto de Alfonso Palacio Rudas	245
5. Concepto de Darío Echandía	246
b) Desarrollos de la norma a partir de 1886 ..	247
1. El texto de 1886	248
2. La reforma de 1910	248
3. La interpretación de 1944	248
4. La reforma de 1960	249
c) La reforma de 1968 en relación con el 121	250
1. El proyecto inicial del gobierno	250

2. El proyecto de Alfonso López M.	250
3. Consideraciones sobre los proyectos presentados	253
4. Diferencias formales entre el art. 121 de la reforma de 1968 y el 121 de la reforma de 1960	254
5. Criterio personal	254
a) Consideraciones generales	254
b) El 121 instrumento constitucional	259
2. El Estado de Emergencia	260
a) Texto del artículo 122 de la Constitución	260
b) El proyecto de Alfonso López	261
c) Una vieja proposición de Angulo Bossa	263
d) Análisis del artículo 122 de la Constitución	264
1. Consideraciones generales	264
2. Lo social, lo económico	267
3. La gran limitante de fondo	269
4. Jerarquía de los decretos legislativos del art. 122	273
5. Ampliación de las facultades del Congreso	274
6. La responsabilidad presidencial	274
7. La grave calamidad pública	275
h) Decretos simplemente ejecutivos	275
F) NUEVOS REPRESENTANTES DEL PRESIDENTE	275
G) VIAJES DEL PRESIDENTE	275
H) INHABILIDADES PARA SER PRESIDENTE	276
5. LA REFORMA EN RELACIÓN CON EL PRESUPUESTO	276
A) GENERALIDADES. INICIATIVA. EQUILIBRIO PRESUPUESTAL. LIMITACIONES AL CONGRESO	276
B) INDEPENDENCIA ECONÓMICA DEL CONGRESO	277
C) MODIFICACIÓN DEL ANTIGUO ARTÍCULO 204	278
D) MODIFICACIÓN DEL ANTIGUO ARTÍCULO 205	278
E) MODIFICACIÓN DEL ANTIGUO ARTÍCULO 206	279
6. EL DESMONTE DEL FRENTE NACIONAL. UN TEMA POLÍTICO INSTRUMENTAL	279
A) GENERALIDADES	279
B) LA PARIDAD HASTA 1978	283
Criterio personal	287

c)	LOS GOBIERNOS NACIONALES	290
1.	Aspectos constitucionales	290
2.	Aspectos Políticos. Conveniencia o inconveniencia de los gobiernos nacionales	292
d)	OTROS ASPECTOS DEL DESMONTE	292
7.	LA DESCENTRALIZACIÓN	294
a)	GENERALIDADES. EL SITUADO FISCAL	294
b)	RÉGIMEN DEPARTAMENTAL	295
1.	Las asambleas	295
a)	Composición	295
b)	Funciones	295
2.	El ejecutivo departamental	296
a)	Carácter	296
b)	Atribuciones	296
b)	RÉGIMEN MUNICIPAL	299
1.	Generalidades	299
2.	Los concejos	300
a)	Composición	300
b)	Funciones de los concejos	300
3.	El ejecutivo municipal	301
4.	El caso de Bogotá	302
c)	NUEVAS FORMAS DE ADMINISTRACIÓN	302
1.	Juntas Administradoras	302
2.	Áreas metropolitanas	302
3.	Asociación de municipios	303
8.	OTRAS MATERIAS TRATADAS POR LA REFORMA DE 1968	303
a)	EL ARTÍCULO 3º DE LA CONSTITUCIÓN	303
b)	NORMAS SOBRE CONTRALORÍA	303
c)	NORMAS SOBRE RETENCIÓN PREVENTIVA	304
d)	NORMAS SOBRE MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS	305
e)	NORMAS SOBRE INTENDENCIAS Y COMISARÍAS Y SOBRE EL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	305
f)	NORMAS SOBRE TRIBUNAL DISCIPLINARIO	305

CAPÍTULO SEXTO

LA GUARDA DE LA INTEGRIDAD DE LA CONSTITUCIÓN	307
---	-----

SECCIÓN I

EL GOBIERNO DE LA CONSTITUCIÓN	307
--------------------------------------	-----

SECCIÓN II

EVOLUCIÓN DEL CONTROL CONSTITUCIONAL	312
A. EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA ANTES DE 1910	312
B. EL MOMENTO DE 1910	313
C. CASOS ESPECÍFICOS EN LOS CUALES DEBE LA CORTE CONOCER AUNQUE SE DIFICULTE EL CONOCIMIENTO O EN QUE HA SIDO RENUENTE A CONOCER DEBIENDO HACERLO	315
1. CASO DEL ARTÍCULO 121	315
2. CASO DEL ARTÍCULO 122	317
3. CASO DEL ARTÍCULO 32	317
4. CASOS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES	318
5. CASOS DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA	319
6. LA GUARDA PREVENTIVA	319
D. LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	321
E. ÚNICO CASO EXCEPTIVO AL CONTROL CONSTITUCIONAL	321
1. GENERALIDADES	321
2. EL CONCORDATO UN EJEMPLO	321
a) NATURALEZA JURÍDICA DEL CONCORDATO	
DIVERSAS TESIS	322
1. Teoría de los privilegios	322
2. Teoría regalista	322
3-a) Teoría contractualista y la Constitución colombiana	323
b) Crítica de Iván López Botero a la teoría contractualista	323
c) Respuesta a estas críticas	324
4. Opinión personal desde el punto de vista de la teoría general del derecho y del Estado	325

B) EL CONCORDATO COMO TRATADO ANTE LA CONSTITUCIÓN	326
1. Introducción necesaria	326
2. Los tratados frente a las constituciones	326
a) Monismo y dualismo. Sus teorizantes	326
b) Los tratados en el constitucionalismo comparado	330
c) Los Tratados en la jurisprudencia comparada	331
d) Posición personal	331
c) EL CASO COLOMBIANO	334
1. Jurisprudencia colombiana	334
2. El proyecto de ley de divorcio y el proyecto de abolición del Concordato frente a la Constitución y el Concordato	335
a) Nuestra Constitución o la sacralización del Estado	335
b) El divorcio ante el concordato	337
c) Conclusiones	338
A MANERA DE EPÍLOGO	339
BIBLIOGRAFÍA	340