

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
2019

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 inexe-	
quible.....	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 adminis- trativos	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 Go- biernos extranjeros	583
m) Atribuciones en relación con la fuerza pública.....	583

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

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
--------------------------------------	-----

2. La autonomía territorial	745
3. Competencia de las entidades territoriales	745
a) Principios reguladores de las competencias.....	746
4. Delimitación de las entidades territoriales.....	747
a) Los exámenes periódicos de los límites y la elaboración del mapa oficial	747
b) Comisión de ordenamiento territorial	748

CAPÍTULO II

LOS DEPARTAMENTOS

Sección I. Concepto y funciones de los departamentos

1. Concepto de departamento	749
2. Funciones de los departamentos	750
a) Servir de intermediarios entre la Nación y los municipios	750
b) Prestar tutela a los municipios.....	750
c) Coordinar las entidades y funcionarios de los otros niveles administra- tivos.....	750
d) Complementar la acción de los municipios	751
e) Prestar determinados servicios públicos	751
f) Planificar y promover el desarrollo económico y social	751
3. Categorías de departamentos	751

Sección II. Creación de departamentos y segregación de su territorio

A. Creación de los departamentos.....	751
1. Departamentos reconocidos y creados por la Constitución	751
2. Creación de nuevos departamentos	752
B. Segregación de territorio departamental	752

Sección III. Administración departamental

Subsección I. Asambleas departamentales

A. Integración de las asambleas	753
1. Número de diputados	753
2. Calidades para ser elegido diputado	754
B. Elección y período de los diputados.....	754
1. Círculos electorales.....	754
2. Cifra repartidora electoral.....	754

	PÁG.
3. Inhabilidades para ser elegido diputado	755
4. Nulidad constitucional de la elección	755
C. Incompatibilidades de los diputados	755
D. Privilegios de los diputados.....	755
E. Remuneración y prestaciones sociales de los diputados	755
F. Organización interna de las asambleas.....	756
G. Funciones de las asambleas.....	756
1. Funciones administrativas	756
a) Funciones administrativas ejercidas por medio de ordenanza	756
b) Funciones administrativas ejercidas por medio de actos distintos a las ordenanzas	757
2. Funciones de reglamentación	758
3. Funciones de vigilancia y control político.....	758
4. Delegación de funciones por las asambleas.....	759

Subsección II. *Funcionamiento de las asambleas*

1. Reuniones de las asambleas.....	760
2. Quórum de las asambleas	760
3. Votaciones en las asambleas	760

Subsección III. *Los gobernadores*

1. Elección y período de los gobernadores	761
a) Calidades para ser elegido gobernador.....	761
b) Inhabilidades para ser elegido gobernador.....	761
2. Incompatibilidades de los gobernadores.....	762
3. Posesión de los gobernadores	762
4. Faltas o ausencias de los gobernadores	762
5. Atribuciones de los gobernadores.....	762
a) Atribuciones como agentes del gobierno nacional.....	762
b) Atribuciones como jefe del gobierno y de la administración seccional	763

Subsección IV. *Contralorías departamentales*

1. Creación y organización de las contralorías departamentales	765
2. Funciones de las contralorías.....	765
a) Calidades del contralor.....	766
b) Inhabilidades para ser contralor	766
c) Incompatibilidades para ser contralor	766
d) Inhabilidades de quienes hayan sido contralor.....	767

Subsección V. *Bienes e ingresos de los departamentos*

1. Bienes de los departamentos.....	767
-------------------------------------	-----

2. Ingresos departamentales.....	767
a) Ingresos tributarios.....	767
b) Ingresos no tributarios.....	768
c) Recursos de capital.....	769

CAPÍTULO III

LAS REGIONES

1. Regiones administrativas y de planificación.....	771
2. Regiones entidades territoriales.....	771

CAPÍTULO IV

LOS MUNICIPIOS

Sección I. Concepto, función y categorías de municipio	773
---	-----

Sección II. Creación de municipios y segregación de su territorio

1. Creación de municipios	777
---------------------------------	-----

Sección III. Administración municipal

Subsección I. Los concejos municipales

1. Inhabilidades de los concejales.....	780
2. Incompatibilidades.....	782
3. Honorarios	784
4. Reuniones de los concejos	787
a) Quórum en los concejos	788
b) Votaciones en los concejos	788

Subsección II. Los alcaldes

1. Elección y período	789
2. Calidades para ser elegido alcalde	789
3. Inhabilidades para ser alcalde	789
4. Incompatibilidades de los alcaldes	790
5. Prohibiciones especiales a los alcaldes.....	792

	PÁG.
6. Posesión de los alcaldes.....	792
7. Faltas o ausencias de los alcaldes	792
a) Faltas absolutas	793
b) Faltas temporales.....	793
8. Atribuciones de los alcaldes	793
a) Atribuciones de los alcaldes como agentes de los gobiernos nacional y departamental	794
b) Atribuciones de los alcaldes como jefes de la administración local	794
 Subsección III. <i>Las contralorías municipales</i>	795
 Subsección IV. <i>Las personerías municipales</i>	
a) Calidades	796
b) Inhabilidades	796
c) Incompatibilidades	796
d) Funciones de los personeros.....	796
 Subsección V. <i>Divisiones administrativas del territorio de los municipios</i>	
1. Creación y organización de las comunas y corregimientos	798
2. Administración de las comunas y corregimientos	798
 Subsección VI. <i>Bienes e ingresos de los municipios</i>	
1. Bienes de los municipios	801
2. Ingresos municipales	801
a) Ingresos tributarios.....	801
b) Ingresos no tributarios.....	801
c) Recursos de capital.....	802

CAPÍTULO V

LOS DISTRITOS

Sección I. *El Distrito Capital*

A. Definición, denominación y régimen jurídico del Distrito Capital	804
B. La administración del Distrito Capital	804
1. Funciones generales de las autoridades distritales.....	804

	PÁG.
2. El Concejo Distrital	805
a) Integración del Concejo Distrital	805
b) Inhabilidades para ser elegido concejal distrital	805
c) Incompatibilidades de los concejales y prohibiciones a parientes	806
d) Funciones del Concejo Distrital	806
e) Quórum y votaciones	808
3. El alcalde mayor	808
a) Elección y período del alcalde	809
b) Atribuciones del alcalde	809
4. La Contraloría Distrital	811
5. El personero distrital	812
C. División territorial administrativa del distrito capital	812
1. Las juntas administradoras locales	813
2. Los alcaldes locales	814
D. Bienes e ingresos del Distrito Capital	814
1. Bienes del Distrito	814
2. Ingresos y recursos del Distrito	814
a) Ingresos tributarios	814
b) Ingresos no tributarios	815
c) Participación del Distrito en las rentas del Departamento de Cundina- marca	816
d) Recursos de capital	816

Sección II. Los distritos especiales

1. Alcaldes distritales	817
2. Contralorías distritales	818
3. Bienes e ingresos de los distritos	818
4. Limitaciones a los distritos especiales.	820
a) La facultad para gravar la propiedad inmueble	820
b) La no facultad para formar parte de área metropolitana	820
c) La no facultad para formar parte de una provincia	820
d) La carencia de atribución de los departamentos para ser intermediarios con respecto a los distritos	820
e) La no facultad de regular, en concurrencia con el departamento, el de- porte, la educación y la salud	820
f) La no facultad de las Asambleas para delegar funciones en los conce- jos distritales	821
g) La no protección constitucional de sus impuestos	821

CAPÍTULO VI

TERRITORIOS INDÍGENAS

A. Concepto de territorio indígena	822
--	-----

	PÁG.
1. Comunidades, pueblos, territorios o resguardos indígenas históricos	823
2. Territorios indígenas entidades territoriales.....	824
B. Derechos y privilegios comunes a los indígenas.....	824
C. Gobierno de los territorios indígenas	826
1. Autoridades gubernamentales y administrativas indígenas	826
2. Jurisdicción especial indígena	827
D. Bienes y rentas de los territorios y de las entidades territoriales indígenas ...	827
1. Bienes de los territorios indígenas.....	827
2. Ingresos y recursos de los territorios indígenas	827
a) Ingresos provenientes del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.....	827
b) Ingresos provenientes de los Fondos del Sistema General de Regalías	827
c) Ingresos directos de Regalías	828
d) Ingresos por recursos de capital	828

CAPÍTULO VII

LAS PROVINCIAS

1. Concepto de Provincia	829
2. Creación y organización de las provincias	830
3. Funciones de las provincias	830

CAPÍTULO VIII

LAS ÁREAS METROPOLITANAS

1. Concepto de área metropolitana	831
2. Creación y organización de las áreas metropolitanas	832
3. Funciones de las áreas metropolitanas.....	833
4. Régimen jurídico y administrativo metropolitano	833
a) Junta metropolitana	833
b) El alcalde metropolitano	834
c) Gerente del área metropolitana	834
d) Unidades técnicas	835
5. Patrimonio y rentas del área metropolitana	835
6. Actos metropolitanos y su control jurisdiccional	835
7. Conversión de las áreas metropolitanas en distritos	836
Epílogo	837
Bibliografía	849
Índice de autores	853
Índice de disposiciones	857
Índice de materias	869

CAPÍTULO VI

TERRITORIOS INDÍGENAS

A. CONCEPTO DE TERRITORIO INDÍGENA

FNT. Para entender el problema que se mantiene históricamente en los territorios habitados por las tribus indígenas hay que vivir con ellas. No es lo mismo tener la experiencia que conocer los relatos literarios, fantásticos. Y esto lo digo por experiencia personal. En mis momentos curiosos por aprender la realidad de los entornos de la política, habité en muchas comunidades indígenas y de ellas aprendí su idiosincrasia colectiva.

Fue la historia patria, cátedra del colegio en la primaria, la que despertó la curiosidad. En los albores de la República, los “criollos” terratenientes, en ejercicio del poder asumido con la revolución de independencia, optaron por extinguir los resguardos indígenas y repartir la tierra, individualmente, para acabar con esas comunidades y obligarlos a ser trabajadores al servicio de los grandes hacendados, dependientes de sueldos precarios y esclavizantes. Este decreto se expidió en septiembre de 1810. Desde esa época hasta hoy, los arahuacos, kogis, kunas, tikuna, yacunas, tunebos, emberas, coreguajes, muiscas, paéz, guambianos, etc., han sido víctimas del despojo de sus tierras por los terratenientes. Y han luchado por conservar la soberanía de sus pueblos. Esa concepción se retrata en la propiedad colectiva de sus territorios

Debemos distinguir los conceptos de comunidades, pueblos, territorios o resguardos indígenas históricos de los territorios indígenas y entidades territoriales. Esta opción tiene como propósito reconocer sus derechos y privilegios, garantizados y reconocidos en la Carta de 1991. El artículo 321 prevé la posibilidad de constituir provincias en los territorios indígenas, con un estatuto básico que regule su organización administrativa y precise sus funciones.

GABRIEL GARCÍA MÁRQUEZ, en su casa de *El Pedregal de San Ángel*, en la Ciudad de México, cuando conversábamos sobre la cultura azteca, con entusiasmo dijo: “Que vivan los indígenas” y a renglón seguido aludió a la lengua náhuatl, propia de la comunidad de los nahuas, habitantes de Puebla, tal vez la más numerosa de los grupos nativos de esa tierra arrasada por los españoles y luego por el imperio americano. Todo motivado por un recuerdo de su infancia, con los wayúu, en Aracataca.

Y este recuerdo surge, ahora, con motivo de la celebración del día nacional del idioma de los indígenas, lengua que cuando se comparte con ellos despierta indescriptible curiosidad, pues no todo de lo que expresan se comprende y únicamente queda el advertir sus gestos, esto es, el lenguaje no oral, kinésica, útil y necesario en la práctica psicoanalítica, pues suele ser más elocuente que el verbo real.

Visitar a los Ticunas en el Amazonas y a los Cunas en el Archipiélago de San Blas, en Panamá, y otras tribus más de mi pueblo, fue una práctica que estimuló el conocer comunidades originarias de este continente y descubrir antecedentes, fuentes de comprensión del por qué este pueblo es lo que es. En cuanto a las comunidades indígenas del Chocó, los emberas, al escuchar la historia de su conflicto con los cunas, confirmé que la guerra ha sido y será siempre un escándalo político originado por la economía disfrazada de religión o ideología. La disputa totémica entre Tutruinca y Karagabi.

También, el derecho de pernada exigido en la comunidad de los coreguajes, en las playas del Río Orteguaza, otra modalidad que se debe analizar a partir de las creencias míticas de la autoridad sexual del “patriarca”.

El sufrimiento del padre cuando la madre está a punto de parir, tal cual se acostumbra en la tribu de los ticunas en Puerto Nariño, a la orilla del Amazonas, es una actitud de realismo mágico con la hembra, con la cual se comparte la responsabilidad familiar.

Estos detalles, que conocí personalmente, son raíces que lingüísticamente se deben interpretar para aprender a convivir con estas gentes que día a día desaparecen como consecuencia de la invasión “civilizadora” de la sociedad de consumo.

La Ley de lenguas 1381 de 2010, desarrolla los principios constitucionales consagrados en los artículos 7º, 8º y 10 y dispone que el 21 de febrero se realizará y promoverá el valor de la pluralidad lingüística y la diversidad cultural mediante la realización de actos y programas y educativos, en coordinación con las actividades propias del “Día Internacional de la Lengua Materna”. Se trata de reivindicar la cultura perdida, los ancestros propios del pueblo invadido por los que desprecian a los indios. ¡Qué vivan!

JPE. Nótese que el tratamiento de los pueblos indígenas y de sus derechos, constituye una novedad en nuestro derecho constitucional.

1. COMUNIDADES, PUEBLOS, TERRITORIOS O RESGUARDOS INDÍGENAS HISTÓRICOS

La Constitución de 1991 reconoce la existencia de comunidades, pueblos, territorios o resguardos indígenas cuyos asentamientos son inmemoriales porque vienen desde antes de la conquista española. La Carta no emplea una denominación única para referirse a ellos. Pues encontramos que los artículos

96 y 246 hablan “de pueblos indígenas”, los artículos 171 y 329 de “comunidades indígenas”, el 329 y el 330 de “territorios indígenas” y los artículos 329 y 357 mencionan los “resguardos indígenas”, para designar los habitantes de territorios que aún no han adquirido la categoría de entidades territoriales indígenas. Sin embargo, estos pueblos, comunidades, territorios o resguardos tienen los derechos que les han sido concedidos y garantizados desde la vigencia de la Constitución de 1991. El CRIC, organización indígena del Cauca, es un ejemplo de esta territorialidad y del reclamo que hace de sus derechos.

2. TERRITORIOS INDÍGENAS ENTIDADES TERRITORIALES

A los territorios indígenas se refiere el artículo 286, según el cual son entidades territoriales, y según el artículo 329 “la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción en lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 1454 de 2011 y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

”Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.

”La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquéllas de las cuales formen parte.

”*Parágrafo.* En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo”.

B. DERECHOS Y PRIVILEGIOS COMUNES A LOS INDÍGENAS

Sus derechos y privilegios son los siguientes:

1) *Derecho al respeto y protección de su identidad étnica y cultural.* Al respecto tenemos dos normas: la primera es la contenida en el artículo 7º constitucional, que expresa que “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”; la segunda norma está contenida en el párrafo del artículo 330, según el cual “la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas” (sent. T-349 de 1996).

2) *Derecho a la igualdad y dignidad de su cultura con las otras culturas que conviven en el país.* Este derecho lo consagra el artículo 70 de la Carta

Política para todas las culturas al disponer que “el Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país”.

3) *Reconocimiento a los derechos especiales que tengan sobre las riquezas arqueológicas* de los territorios donde se encuentran asentados. Así lo dispone el artículo 72 de la Constitución al expresar que “el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”.

4) *Derecho a la conservación de sus lenguas y dialectos*. Consagra este derecho el artículo 10 constitucional al expresar que “las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe”. El idioma castellano es el oficial de Colombia al tenor del mismo artículo.

5) *Derecho a que se consideren colombianos por adopción, si hay reciprocidad, los indígenas que comparten territorios fronterizos*. Según lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución, son colombianos por adopción “los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos” (num. 2, lit. c).

6) *Derecho a gobernarse conforme a sus costumbres y usos*. Dos normas constitucionales consagran este derecho. Conforme al artículo 246 “las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional”. Por otra parte el artículo 330 dispone que “de conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades”.

7) *Derecho a elegir dos senadores en circunscripción especial nacional*. Dispone el artículo 171 constitucional que “habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas”.

La creación de las entidades territoriales indígenas debe hacerse con sujeción a lo que disponga la ley orgánica de ordenamiento territorial, 1454 de 2011, artículos 3º numeral 17 y 37 numeral 2. En todo caso, conforme a lo prescrito en el artículo 329 de la Carta, deberán tenerse en cuenta las siguientes reglas:

a) El gobierno nacional debe hacer la delimitación de las entidades territoriales indígenas con participación de los representantes de las comunidades indígenas;