

UNA CONSTITUCIÓN, VEINTINUEVE REFORMAS

MÓNICA ARISTIZÁBAL BOTERO
UNIVERSIDAD DE MANIZALES

Resumen

El presente artículo, resultado de la investigación correspondiente al proyecto Bicentenario Constitucional Colombiano 1810-2010, realizado por investigadores de cinco universidades del país, desea ilustrar al lector de manera descriptiva los veintinueve cambios realizados a la Carta Política de Derecho de 1991, en más de cincuenta de sus cánones desde la fecha de su promulgación, 4 de julio, hasta nuestros días. El texto se presenta artículo por artículo de manera ascendente, con sus correspondientes anotaciones de inexequibilidad proferidas por la honorable Corte Constitucional colombiana y la indicación del *Diario Oficial* donde el respectivo acto legislativo figura publicado por la Imprenta Nacional de Colombia.

Palabras clave: Constitución de 1991, reformas a la Constitución de 1991, actos legislativos, enmiendas a la Constitución.

El autor: Abogada, especialista en Finanzas Públicas y en Derecho Administrativo, magister en Educación. Profesora titular en la Facultad de Derecho de la Universidad de Manizales. Investigadora del Grupo Derecho y Sociedad, de la misma Universidad (Carrera 9 N° 19-03, Manizales – Colombia). Correo electrónico: derecho@umanizales.edu.co.

Recibido: 2 de octubre de 2010; *evaluado:* 5 de noviembre de 2010; *aceptado:* 11 de noviembre de 2010.

A CONSTITUTION, TWENTY NINE REFORMS

MÓNICA ARISTIZÁBAL BOTERO
UNIVERSIDAD DE MANIZALES

Abstract

This article is the product of the investigation made by researchers of five Colombian universities, during the project Bicentennial of Constitutional Life in Colombia, 1810-2010. This article illustrates the reader, using a descriptive way, on twenty-nine changes made to the Political Constitution of 1991, affecting more than fifty of its norms since the date of its promulgation, July 4th, to present time. The text is presented norm by norm in ascendant order, with its correspondent inscriptions of unconstitutionality promulgated by the Colombian Constitutional Court, and the indication of the official paper where its legislative bill was published. It was published by the national printing house of Colombia.

Key words: Constitution 1991, reforms to the Constitution of 1991.

The author: Lawyer, specialist in public finance and administrative law, MA in education. Professor in the Faculty of Law at the Universidad de Manizales. Researcher, Law and Society Group at the same university. Carrera 9 No. 19-03, Manizales - Colombia. Email: derecho@umanizales.edu.co.

Received: October 2, 2010; *evaluated:* November 5, 2010; *accepted:* November 11, 2010.

Introducción

En el sistema normativo hay disposiciones que tienden a perdurar en el tiempo, una de ellas es la Constitución, y así ocurrió con la Carta de 1886. Por contraste, con la Constitución Política de Colombia de 1991 no sucede lo mismo, dado que desde el 4 de julio, fecha en la que se promulgó la Carta de Derechos, y hasta el mes de septiembre del presente año, son 29 actos legislativos los que se han proferido para transformarla.

Cada acto legislativo que se expide lleva un número consecutivo por año; así, en los años 1996, 1997, 1999 y 2008 se expidieron los actos legislativos 1, es decir, uno por año. Durante los años 1995, 2000, 2001, 2003, 2004 y 2009 se expidieron los actos legislativos 1 y 2, dos por año. En los años 1993, 2002 y 2005 se expidieron tres modificaciones a la Carta, los actos legislativos 1, 2 y 3, correspondientes a los años mencionados, y por último, en el año 2007, cuatro actos legislativos: 1, 2, 3 y 4.

De estos veintinueve actos legislativos, veintiocho han sido expedidos por el Congreso de la República, y sólo uno con ocasión del referendo, aprobado en enero del 2004; y existen más de cincuenta artículos entre modificados, derogados, adicionados con medidas permanentes y transitorias, vueltos a modificar, ello sin contar las declaratorias de inexecutableidad proferidas por la Corte Constitucional.

Del total de actos legislativos expedidos, dos de ellos, el 2 del 2003 y el 1 del 2008, fueron declarados contrarios a la Constitución en su totalidad por la Corte Constitucional, mediante las sentencias C-816 del 2004 y C-588 del 2009, respectivamente. De otro lado, se han declarado once inexecutableidades parciales, así:

Del acto legislativo 1 de 1997, artículo 1º, la frase “*la ley reglamentará la materia*”, es modificatoria del artículo 35 de la Carta. La sentencia que declaró la inexecutableidad fue la C-543 de 1998.

Del acto legislativo 3 del 2002, en el artículo 2º, ordinal 2º, la frase “*al solo efecto de determinar su validez*”, es modificatoria del artículo 250. La sentencia que declaró la inexecutableidad fue la C-1092 del 2003.

Del acto legislativo 1 del 2003, artículo 7º, modificatorio del artículo 135-2, la sentencia C-372 del 2004 lo declaró inexecutable. El artículo 10, modificatorio del artículo 179-8 de la Constitución, también lo fue mediante la sentencia C-332 del 2005, así como el artículo 16, modificatorio del artículo 299, por la sentencia

C-668 del 2004, y el artículo 17, que modificaba el artículo 306 adicionándole dos incisos, por virtud de la sentencia C-313 del 2004.

Del acto legislativo 2 del 2003, artículo 4º, modificadorio del 250 de la Carta, al que le agregaba un párrafo 2, su inexecutable se profirió mediante la sentencia C-816 del 2004.

Del acto legislativo 2 de 2004, el artículo 4º, último inciso, modificadorio del artículo 152 de la Constitución, que le daba facultades al Consejo de Estado para expedir la ley estatutaria de garantías electorales con ocasión de la reelección presidencial, fue declarado contrario a la Norma de Normas, mediante la sentencia C-1040 del 2005.

Del acto legislativo 2 del 2007, de sus dos artículos, sobre la calidad de distrito especial de Tumaco, y el párrafo del artículo 2º, modificadorios de los artículos 356 y 328 respectivamente, fueron declarados inexecutable por la sentencia C-033 del 2009.

Finalmente, del acto legislativo 1 del 2009, varios apartes del artículo 2º como el último inciso, el cual modificaba el artículo 108 de la Carta, se declararon inexecutable mediante la sentencia C-702 de 2010, y del artículo 13 del precitado acto legislativo la frase *“La renuncia un año antes de la elección al cargo al que se aspire elimina la inhabilidad,”* la cual modificaba el artículos 179-8 de la Carta, fue declarada inexecutable por la Corte mediante la sentencia C-040 del 2010.

De la totalidad de artículos modificados hubo 13 enmendados dos veces: 107, 108, 109, 122, 134, 176, 179, 250, 258, 261, 263, 300 y 323; dos, que lo fueron tres veces: los artículos 299 y 357; y uno, modificado cuatro veces: el artículo 356 de la Constitución Política; y un artículo completamente nuevo, el 263A, el cual establece la adjudicación de curules en las corporaciones por el sistema de cifra repartidora.

Vista la Carta por sus títulos, los correspondientes al I, III y X, referentes a los principios fundamentales, de los habitantes y del territorio, y de los organismos de control, han permanecido incólumes a las reformas. El título II sufrió cambios en diez artículos, el IV en cinco, el V en cuatro, el VI en diez, el VII en tres, el IX en seis, el XI en diez y el XII en tres de sus artículos.

La metodología escogida fue de tipo analítica, de carácter descriptivo-exploratorio, la cual, a partir del análisis de los cánones consignados originariamente en la Cons-

titución Política de 1991 y su rastreo mediante los cambios a la Carta en fichas, se identifica la adición, derogatoria o modificación a la Constitución colombiana en diecinueve años de vigencia. El objetivo general de la investigación fue el de determinar la estructura histórica constitucional de Colombia, sus constituciones y reformas, e identificar la evolución de las instituciones jurídicas; se trabajó bajo la pregunta: ¿cómo se ha estructurado el constitucionalismo colombiano en dos siglos de historia institucional (1810-2010)?¹ No obstante el interrogante tan amplio planteado en la investigación, en el presente trabajo sólo abordaremos resultados parciales relativos a los cambios de la Constitución de 1991.

El acceso a la información se hizo desde los archivos contenidos en las bases de datos del Archivo General de la Nación, los registros electrónicos contenidos en la biblioteca de Alicante, Cervantes virtual sobre constituciones hispanoamericanas, la Imprenta Nacional, el archivo histórico de la biblioteca de la Universidad de Caldas, y los archivos del Banco de la República.

El lector podrá encontrar a lo largo del texto las cláusulas constitucionales, con sus reformas y un somero análisis.

Quien desee conocer el texto en su fuente puede consultar la página www.imprenta.gov.co, se da clic en servicios, posteriormente en búsqueda en el *Diario Oficial*, luego en histórico de diarios oficiales, después en consulta por histórico, y se digita el número del *Diario Oficial* con o sin punto y se entra a ver el contenido; por ello suministramos en la información el *Diario Oficial* donde fue publicada cada reforma.

A continuación presentamos al lector los aspectos más relevantes modificados de la Carta Constitucional, e indicaremos: el artículo, la materia fruto de la reforma, el acto que lo modificó, el *Diario Oficial* donde se puede consultar en extenso, y un somero comentario atinente al cambio, con sus notas de inexequibilidad.

Al final se hallarán unos cuadros que presentan un corolario de los cambios de rango constitucional y la relación de los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

¹ Esta investigación se realizó entre varios grupos de investigación de las universidades de Medellín y Manizales, y del Rosario, Militar y Libre (de Bogotá); se trabajaron varias aristas, entre las que enuncio las finanzas públicas, la participación, el control constitucional, los derechos humanos, Estado y sociedad, acciones positivas de no discriminación, justicia, economía, derechos civiles, entre otras.

Una Constitución, veintinueve reformas

El título II, sobre los derechos garantías y deberes, fue fruto de modificación en diez cánones, sólo que las modificaciones a los artículo 15, 24 y 28 fueron declaradas inexecutable.²

El artículo 35, sobre la figura de la extradición, fue modificado por el acto legislativo (en lo sucesivo A. L.) 1 de 1997,³ permite la extradición de colombianos, sin distinguir si lo son por nacimiento o no, por la comisión de delitos fuera del país. El artículo inicial de la Carta de 1991 contenía la prohibición de extraditar a los colombianos por nacimiento. Nada se dice de la extradición de extranjeros, pero precisó en general que se puede solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo a los tratados públicos o la ley.

La expresión “la ley reglamentará la materia” fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-543-98 del 1o de octubre de 1998, expedientes D-1942, D-1948 y D-1957 (acumulados), magistrado ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz, mas no por ello el Congreso perdió la facultad reglamentaria, pues el vicio que llevó a la inexecutable fue por la forma.

Antes de la modificación a la Carta se prohibía la extradición de colombianos por nacimiento y quienes hubiesen cometido delitos en el exterior; considerados como tales en la legislación, siendo nacionales colombianos, eran procesados y juzgados en Colombia. Se precisaba que no se concedería la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión.

El artículo 48, sobre el derecho a la seguridad social, se modificó en virtud del A. L. 1 del 2005,⁴ mediante éste se adiciona el artículo con una serie de cláusulas, entre ellas: 1) El Estado es garante de la sostenibilidad financiera del sistema pensional; 2) garantía del pago de las pensiones reconocidas; 3) salvo contadas excepciones ya existentes, como la de la Fuerza Pública, los funcionarios del Inpec, el magisterio, se prohíben los regímenes especiales para pensión; y 4) fijación de 13 mesadas al año.

² El acto legislativo 2 del 2003 fue declarado inexecutable mediante la sentencia C-816 del 2004.

³ Colombia. *Diario Oficial*, núm. 43.195, del 17 de diciembre de 1997. Disponible en: www.imprensa.gov.co.

⁴ Colombia. *Diario Oficial*, núms. 45.980 y 45.984, de 25 y 29 de julio del 2005, respectivamente.

El artículo 49, contenido del servicio de salud y saneamiento ambiental, fue modificado por el acto legislativo 2 de 2009,⁵ el cual adiciona dos incisos, atinentes a la prohibición del porte y el consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, salvo prescripción médica y los tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico previo consentimiento informado del adicto.

El acto legislativo en mención obliga al Estado a dedicar especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollar en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.

El artículo 52, sobre el derecho a la recreación y el deporte, fue modificado por el A. L. 2 de 2000;⁶ con el cambio se hizo reconocimiento del ejercicio como función de la formación integral de las personas, y también se reconoció su contribución a la preservación y desarrollo de la salud en el ser humano, bien sea en la modalidad recreativa o competitiva, incluso en sus variaciones autóctonas.

Se adicionó la declaración de que el deporte y la recreación forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

El artículo 58, sobre el derecho a la propiedad privada, modificado por el A. L. 1 de 1999,⁷ suprime la expropiación por equidad, es decir, la que no daba lugar a indemnización, modalidad que impedía controvertir judicialmente las razones de equidad, los motivos de utilidad pública o de interés social invocados por el legislador, y que sustentaban el no pago de indemnización.

El artículo 93, atinente a los convenios sobre derechos humanos, fue modificado por el A. L. 2 del 2001;⁸ la reforma incluye la posibilidad de reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma, adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas.

⁵ Colombia. *Diario Oficial*, núm. 47.570, de 21 de diciembre del 2009.

⁶ Colombia. *Diario oficial*, núm. 44.133, de 18 de agosto del 2000.

⁷ Colombia. *Diario Oficial*, núm. 43.654 del 10 de agosto de 1999.

⁸ Colombia. *Diario oficial*, núm. 44.663, de 31 diciembre del 2001.

El artículo 96, que se refiere a los nacionales colombianos, se modificó por el A. L. 1 del 2002;⁹ esta modificación amplía la calidad de nacionales colombianos, pues considera también nacionales no sólo a los que lo son por nacimiento, a los hijos de padre o madre colombianos que nacen en tierra extranjera y se domicilian en Colombia, como originariamente lo previó la Constituyente, sino a aquellos que son hijos de padre o madre colombianos que nacen en el extranjero y son registrados en una oficina consular de la República de Colombia.

El título IV, de la participación democrática y de los partidos políticos, ha tenido modificaciones en cinco artículos. Veamos:

El artículo 107, sobre la garantía de fundar y organizar partidos y movimientos políticos, fue modificado en dos oportunidades, una por el A. L. 1 del 2003¹⁰ y el segundo por el A. L. 1 del 2009.¹¹ Originariamente, en la Carta Constitucional de 1991 dicho artículo sólo tenía dos incisos, y ahora, es uno de los más extensos de la Norma de Normas, con once incisos y dos párrafos transitorios.

El primer acto legislativo prohibió pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica, y emite directrices para la organización democrática de los partidos y movimientos políticos, como sus consultas internas y la financiación.

La siguiente modificación, realizada en el año 2009, inserta otras prohibiciones, como la de inscribirse por un partido o movimiento distinto al que participó en sus consultas internas; determina los principios rectores para los partidos y movimientos políticos: transparencia, moralidad, equidad de género, democratización, entre otros; impone la obligatoriedad de adoptar el resultado de las consultas populares; establece sanciones a los partidos, movimientos políticos y sus directores, y garantiza a las organizaciones sociales para participar en eventos políticos.

El artículo 108, sobre la personería jurídica de partidos y movimientos políticos, fue modificado por el A. L. 1 del 2003; este acto brinda reconocimiento de personería jurídica por parte del Consejo Nacional Electoral a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que obtengan votación no inferior al 2% en las elecciones para Congreso, y quedó así derogado el reconocimiento de

⁹ Colombia. *Diario oficial*, núm. 44.693, de 31 de enero del 2002.

¹⁰ Colombia. *Diario Oficial*, núm. 45.237, de 3 de julio del 2003.

¹¹ Colombia. *Diario Oficial*, núm. 47.410, de 14 de julio del 2009.

la existencia con 50.000 firmas, luego el acto legislativo 1 del 2009 incrementó el porcentaje al 3%.

Determinó otras dos causales de pérdida de la personería jurídica; la primera, si los partidos o movimientos no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las corporaciones públicas, con la excepción de las que estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso; y la segunda, adicionada en el 2009, si los partidos y movimientos políticos no celebran por lo menos durante cada dos (2) años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.

Este acto modificatorio inicial otorgó un marco constitucional a los estatutos de los partidos y movimientos políticos en materia de régimen disciplinario interno; la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil, y la figura de las bancadas de los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos.

El acto modificatorio del 2009 dejó sin efecto los dos párrafos transitorios adicionados por el A. L. que data del 2003 e incluyó un único párrafo transitorio, habilitando el 2% para las elecciones al Congreso de la República a celebrarse en el 2010.

El último inciso contenido en el A. L. 1 del 2009 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional por la sentencia C-702 del 2010, expediente 7988, magistrado ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

El artículo 109, sobre el financiamiento electoral, al igual que los artículos precedentes, se modificaron con los A. L. 1 del 2003 y el 2009. El artículo 109 trataba inicialmente sobre el compromiso del Estado para financiar los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y las campañas electores. El primer acto legislativo en mención dejó a la ley la determinación del derecho a la financiación, dejando sin efecto la cláusula constitucional que refería el mencionado derecho a los demás grupos significativos. El artículo fue adicionado con una serie de incisos y un párrafo transitorio sobre la factibilidad de fijar límites a los gastos de las campañas, la necesaria rendición de cuentas sobre la materia y donaciones de particulares, el acceso amplio a espacios publicitarios cuando se trata de elegir presidente, y la sanción de pérdida de investidura por superar los topes máximos de financiación

Por su parte, el A. L. del 2009 adicionó un inciso en el cual se prohíbe a los partidos, los movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales de personas naturales o jurídicas extranjeras y que en ningún caso la financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

En los párrafos transitorios se incluyó una financiación —indexada— mínima para los partidos y movimientos políticos con personería, de 2,7% de la aportada en el 2003; también, el desarrollo, mediante ley estatutaria, de lo atinente a la financiación de los partidos y movimientos políticos.¹²

El artículo 111 de la Carta, atinente al derecho de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica a utilizar los medios de comunicación, abroga el uso del espectro electromagnético a éstos en virtud del A. L. 1 del 2003.

El artículo 112, sobre el estatuto de la oposición al Gobierno, modificado por el A. L. 1 del 2003, exige a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, para el ejercicio libre de la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas; no basta, como lo dijo originariamente la constituyente, que no participen y se limita el acceso de la oposición a la información; cuando hay restricción legal o constitucional se le amplía el derecho de réplica a la oposición en los medios de comunicación.

Respecto al título V de la Carta, han sido cuatro los artículos reformados: 116, 122, 125 y 127, sólo uno, el artículo 122, fue modificado por la vía del referendo constitucional.

El artículo 116, modificado por el A. L. 3 del 2002,¹³ adiciona un inciso para incluir la figura de los jurados en procesos penales, así: los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores, o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

El artículo 122 cambia su último inciso con ocasión del referendo constitucional, según el A. L. 1 del 2004.¹⁴ Amplió el impedimento a la inscripción a cargos de elección popular y a la contratación estatal a quienes hayan sido condenados, en

¹² Al proyecto de ley estatutaria se le dio la connotación de mensaje de urgencia e incluso de insistencia.

¹³ Colombia. *Diario Oficial*, núm. 45.040, de 19 de diciembre del 2002.

¹⁴ Colombia. *Diario Oficial*, núm. 45.424, de 8 de enero del 2004.

cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado, o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad, o por narcotráfico, en Colombia o en el exterior. También, a quienes hayan dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, con la salvedad de que asuman con cargo a su patrimonio el valor del daño.

Es de aclarar que la anterior regla constitucional sólo se refería al servidor público y no era tan amplia la inhabilidad desde la Carta.

Posteriormente el A. L. 1 de julio del 2009 vuelve a modificarlo, para continuar ampliando la inhabilidad a quienes incurran en delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad, o por narcotráfico, en Colombia o en el exterior.

El artículo 125 de la Constitución fijó en un párrafo, mediante el A. L. 1 del 2003, períodos institucionales para los cargos de elección popular, colocándole fin al carácter personal de los cargos de elección popular.

El A. L. 1 del 2008¹⁵ agregó un párrafo transitorio con una duración de tres años, para la inscripción en carrera administrativa a los servidores que venían en provisionalidad ocupando cargos de carrera vacantes, la inexequibilidad se profirió mediante la sentencia C-588 del 2009, expediente D-616, magistrado ponente: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Del artículo 127, los incisos 2º y 3º, sobre la prohibición de hacer política, se modificaron mediante el A. L. 2 del 2004,¹⁶ y se adicionaron tres incisos, así:

A los empleados del Estado que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales y de control y de seguridad, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución. Antes se refería a los empleados del Estado y de sus entidades des-

¹⁵ Colombia. *Diario Oficial*, núm. 47.214, de 26 de diciembre del 2008.

¹⁶ Colombia. *Diario Oficial*, núm. 45.775, de 27 de diciembre del 2004.

centralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral o de control.

Se retiran del ordenamiento las expresiones de ejercicio de jurisdicción, autoridad civil o política como categorías para prohibir que hagan política. Dejó la prohibición *in genere* para servidores de la rama judicial, órganos electorales, de seguridad y de control, y reiteró la prohibición a los miembros activos de la Fuerza Pública de participar en política.

En lo que respecta al inciso 2º, limitó la participación en las actividades políticas únicamente a lo que indique la ley estatutaria que reglamentaría la materia para los empleados no contemplados arriba.

Los incisos nuevos lo son con ocasión de la autorización por esta enmienda constitucional de la reelección de presidente y vicepresidente, advirtiendo que su participación en las campañas políticas sólo puede ser desde el momento de la inscripción, sin que les sea dable utilizar bienes del Estado o recursos del tesoro público distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos. Todo ello también quedó sujeto a ley estatutaria.

El título VI, correspondiente a la rama legislativa, ha sufrido reformas en diez artículos, por medio de los siguientes siete actos legislativos: A. L. 1 del 2009, A. L. 3 de 1993,¹⁷ A. L. 1 del 2007,¹⁸ A. L. 2 del 2004, A. L. 1 del 2003, A. L. 2 del 2005¹⁹ y A. L. 3 del 2005,²⁰ para un total de nueve artículos modificados, de los cuales tres lo fueron en dos oportunidades.

El artículo 133 incluyó la votación nominal y pública mediante el A. L. 1 del 2009. Establece el voto nominal y público, salvo los casos determinados por la ley para los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa.

El artículo 134, sobre vacancias y suplencias, se varió por el A. L. 3 de 1993.

Originalmente se estableció que las vacancias por faltas absolutas de los congresistas serían suplidas por los candidatos no elegidos, según el orden de inscripción en la

¹⁷ Colombia. *Diario Oficial*, núm. 41.140, del 16 de diciembre de 1993.

¹⁸ Colombia. *Diario Oficial*, núm. 46.672, de 27 de junio del 2007.

¹⁹ Colombia. *Diario Oficial*, núm. 45.980, de 25 de julio del 2005.

²⁰ Colombia. *Diario Oficial*, núm. 46.136, de 29 de diciembre del 2005.

lista correspondiente; después se revivieron las vacantes al modificarse por el texto que reza: “Las faltas absolutas o temporales de los miembros de las corporaciones públicas serán *suplidas* (cursivas propias) por los candidatos que, según el orden de inscripción, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral”.

Luego el A. L. 1 del 2009 prohíbe los suplentes de los miembros de las corporaciones públicas y establece los casos taxativos de reemplazo, así: 1) muerte; 2) incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo; 3) nulidad de la elección; 4) renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación; 5) sanción disciplinaria consistente en destitución; 6) pérdida de investidura; 7) condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a los relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad; 8) cuando el miembro de una corporación pública decida presentarse por un partido distinto.

Por virtud de esta modificación se consagró lo relativo a las faltas temporales y absolutas de los miembros de las corporaciones públicas; a manera de ejemplo traemos a colación que una de las pocas faltas temporales reconocidas es cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad, deban ausentarse del cargo.

El artículo 135, modificado por el A. L. 1 del 2007, amplió la moción de censura a superintendentes y directores de departamentos administrativos, que sólo estaba para ministros.

El acto legislativo 1 del 2003 había cambiado el ordinal para darle facultades a la Cámara de elegir al secretario general para períodos de cuatro (4) años; éste fue declarado inexecutable mediante la sentencia C-372 de 2004, expediente D-4835, magistrada ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

El artículo 144 de la Constitución se modificó por el A. L. 1 del 2009. Tal disposición establece que las sesiones de las Cámaras y de sus comisiones permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento. Incluyó el ejercicio del cabildeo.

El artículo 152, atinente a las materias que se regulan mediante ley estatutaria, fue adicionado por el A. L. 2 del 2004; se agrega el literal f), donde se incluye, con naturaleza de ley estatutaria, la reglamentación sobre igualdad electoral entre los

candidatos a la Presidencia de la República y ordena que sea expedida antes del 1º de marzo de 2005, tal proyecto en virtud del acto legislativo llevaría el mensaje de urgencia y de insistencia si fuere necesario.

Se tenía previsto que si el Congreso no expidiera la ley en el término señalado, o fuere declarado inexecutable por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, en un plazo de dos (2) meses reglamentará transitoriamente la materia. Dicho aparte del acto legislativo 2 del 2004 fue declarado inexecutable por la sentencia C-1040 del 2005, expediente D-5645, magistrados ponentes: Drs. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, y la Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

Se desea anotar que, si bien es cierto en esta lista no figura de manera expresa ley estatutaria alguna atinente a la financiación de los partidos y movimientos políticos (artículo 109 de la Carta, modificado en el año 2009), ésta queda incluida en lo que reza el literal c).

El artículo 160 adicionó el inciso 5º mediante el A. L. 1 del 2003; en él se exige el requisito de que ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella en que previamente se haya anunciado el aviso de que un proyecto será sometido a votación. El anuncio lo da la presidencia de cada Cámara o comisión, en sesión distinta a aquella en la cual se hará la votación.

El artículo 161, sobre discrepancias en los proyectos de ley, fue modificado por el A. L. 1 del 2003. La modificación consistió en que se reemplaza la expresión “comisiones accidentales” por “comisiones de conciliación”, que tienen la función de conciliar los textos cuando hay discrepancias entre las Cámaras. Si no logran hacer conciliatura, deben acudir al mecanismo de las mayorías.

El artículo 176 consagra las circunscripciones electorales; éste fue fruto de dos modificaciones vía A. L. 2 y 3 del 2005. El primer cambio crea la circunscripción internacional (no lo deja a criterio de la ley), para que los colombianos residentes en el exterior tengan un representante en la Cámara, con el requisito de que sólo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes fuera del país y redujo de cinco a cuatro las circunscripciones especiales de los grupos étnicos y las minorías políticas. El segundo limitó la circunscripción territorial, la cual quedó con dos representantes y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros

365.000, esto con el fin de que el número de representantes a la Cámara no se incrementara desmesuradamente.

Respecto a la vigencia de este acto legislativo tenemos que, en relación con la conformación de la Cámara de Representantes por circunscripciones territoriales, regiría a partir de las elecciones del 2010. Lo relativo a las circunscripciones especiales y a la circunscripción internacional, rigió desde las siguientes elecciones posteriores a 2003.

El artículo 179, relacionado con la prohibición para ser congresista, se modificó por los A. L. 1 del 2003 y 1 del 2009. En el 2003 se agregó que la renuncia a cargos públicos o cargos de elección a corporaciones no elimina la inhabilidad cuando se ha pertenecido a ellos, así sea que los periodos coincidan parcialmente, y en el 2009 estableció que nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos periodos coinciden en el tiempo. Sobre estos cambios hay que advertir que la Corte Constitucional, mediante las sentencias C-332 del 2005, expediente D-5323, magistrado ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, declaró inexecutable el primer cambio, y por la sentencia C-040 del 2010, expediente D-7857, magistrado ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, la frase que aludía la renuncia un (1) año antes de la elección al cargo al que se aspire elimina la inhabilidad, correspondiente a la última frase del ordinal 8° del artículo 179.

Recapitulando tenemos entonces que el ordinal 8° del citado artículo establece que nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos periodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente.

El artículo 180 fue modificado en su numeral 3 por el párrafo 2°, artículo 2°, del acto legislativo 3 de 1993. El texto prohíbe a los congresistas ser miembro de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos.

Al título VII de la rama ejecutiva le han sido modificados tres artículos.

El artículo 197, que no permite la reelección presidencial por más de dos periodos, así: “Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos periodos”. Con esta disposición se cambia la tradición histórica de la

prohibición a la reelección presidencial, la cual sólo se dio con Rafael Núñez en el siglo XIX y Alfonso López Pumarejo en la década de los cuarenta, aunque no lo fue inmediatamente a la terminación del primer mandato.

Este acto legislativo mantiene las inhabilidades originarias de la Carta de 1991, las agrega a los comandantes de las fuerzas militares y al director general de la Policía, y extiende todas estas causales de inelegibilidad al vicepresidente.

El artículo 204 se modificó por el A. L. 2 de 2004, que retira la prohibición de reelección del vicepresidente y la permite para el período siguiente pero la condiciona a si se integra a la misma fórmula del presidente en ejercicio.

El artículo 221 se modificó por el A. L. 2 de 1995;²¹ el acto precisa que las Cortes marciales o los tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro; su función es la de investigar los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio, de conformidad con el Código Penal Militar.

El título VIII fue modificado en tres artículos: 237, 250 y 257, por los actos legislativos 1 del 2009 y 3 del 2002.

El artículo 237 fue adicionado por el acto legislativo 1 del 2009, dándole la competencia al Consejo de Estado para conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley.

En el canon 250 sobre la Fiscalía General de la Nación, se introdujeron cambios en el funcionamiento de ésta por el A. L. 3 del 2002, así: la Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías.

²¹ Colombia. *Diario Oficial*, núm. 42.159, del 21 de diciembre de 1995.

También inserta nuevas funciones, las que en definitiva quedaron como sigue:

1. Solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías, las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas.

El juez que ejerza las funciones de control de garantías no podrá ser, en ningún caso, el juez de conocimiento en aquellos asuntos en que haya ejercido esta función.

La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar excepcionalmente capturas; igualmente, la ley fijará los límites y eventos en que proceda la captura. En estos casos el juez que cumpla la función de control de garantías la realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. La expresión “al solo efecto de determinar su validez”, fue declarada inexecutable por la sentencia C-1092 del 2003, con ponencia del magistrado Dr. Álvaro Tafur Galvis.
3. Asegurar los elementos materiales probatorios, garantizando la cadena de custodia mientras se ejerce su contradicción. En caso de requerirse medidas adicionales que impliquen afectación de derechos fundamentales, deberá obtenerse la respectiva autorización por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías para poder proceder a ello.
4. Presentar escrito de acusación ante el juez de conocimiento, con el fin de dar inicio a un juicio público, oral, con inmediación de las pruebas, contradictorio, concentrado y con todas las garantías.
5. Solicitar ante el juez de conocimiento la preclusión de las investigaciones cuando según lo dispuesto en la ley no hubiere mérito para acusar.
6. Solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito.

7. Velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal. Se dejó a la ley la fijación de los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa.
8. Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.
9. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.

El fiscal general y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

En el evento de presentarse escrito de acusación, el fiscal general o sus delegados deberán suministrar, por conducto del juez de conocimiento, todos los elementos probatorios e informaciones de que tenga noticia, incluidos los que le sean favorables al procesado.

Los cambios introducidos al artículo 250 por el acto legislativo 2 del 2003²² fueron declarados inexecutable, como se anunció.²³

El artículo 251, sobre funciones del fiscal general de la nación, se modificó mediante el A. L. 3 del 2002. Éste adicionó la función de que el fiscal participe en el diseño de la política de Estado en materia criminal y presente proyectos de ley al respecto.

Redefinió la función del ordinal 3º, así: asumir directamente las investigaciones y procesos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren, lo mismo que asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley.²⁴

²² Colombia. *Diario Oficial*, núm. 45.406, de 19 de diciembre del 2003.

²³ El párrafo inexecutable decía: "Para combatir el terrorismo y los delitos contra la seguridad pública, y en aquellos sitios del territorio nacional donde no exista una autoridad judicial a la que se pueda acudir en forma inmediata o donde el acceso de los funcionarios ordinarios de policía judicial no sea posible por excepcionales circunstancias de orden público, la Fiscalía General de la Nación conformará unidades especiales de Policía Judicial con miembros de las fuerzas militares, las cuales estarán bajo su dirección y coordinación. Para el desarrollo de las labores propias de esta función, los miembros de la unidad pertenecientes a las fuerzas militares se regirán, sin excepción, por los mismos principios de responsabilidad que los demás miembros de la unidad especial.

²⁴ En razón a la función del fiscal general de atender directamente procesos, la Corte Suprema se ha negado a votar la elección de fiscal por falta de expertos entre los integrantes de la terna.

El título IX ha tenido modificaciones en seis de sus artículos y se le ha agregado el canon 363A.

Los actos legislativos modificatorios del título IX son el 1 del 2003, 1 del 2009 y 3 de 1993.

El artículo 258, contentivo del derecho y deber del voto, se modificó por el A. L. 1 del 2003 y el 1 del 2009. Con las modificaciones se proclama que el derecho al voto será sin coacción y el Estado es el garante de ello; la posibilidad de implementar medios electrónicos o informáticos para las votaciones; se impone repetir las elecciones para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde, o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos; y finalmente, así lo ordenó el Congreso en el 2009, si la elección es unipersonal, no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

De otra parte, a los efectos de repetirse la votación, en el 2003 se consagró mayoría absoluta de los votos en blanco, y en el 2009 se cambia el condicionante en el siguiente sentido: ...cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría.

El artículo 261 se modificó por el A. L. 3 de 1993; éste revive las suplencias, prohibidas por el constituyente, de una manera diferente, así: las faltas absolutas o temporales serán suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral; obsérvese que refiere no sólo las faltas absolutas, sino también las temporales.

Luego, el A. L. 1 del 2009 regula únicamente lo concerniente a las faltas absolutas y deja de lado las temporales, y retoma el sistema de lista cerrada o con voto preferente. En la actualidad el citado artículo dispone que las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral, según se trate de listas cerradas o con voto preferente.

Los cambios al artículo 263 por el A. L. 1 del 2003 son de fondo e incorporan la cifra repartidora y obliga a los partidos y movimientos políticos a presentar listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no exceda el de curules o cargos

para proveer en la respectiva elección. Determinó que las curules de las corporaciones públicas se distribuirían mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones. El propósito de la medida es el de garantizar mayor equidad en la representación de partidos y movimientos políticos en las corporaciones públicas.

Dispuso también que cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo al sistema de cifra repartidora.

Seis años después el A. L. 1 del 2009 sube el porcentaje del 2% al 3% para tener derecho a curul en las corporaciones públicas, en virtud a la figura de la cifra repartidora. Estipula que las listas para corporaciones en las circunscripciones en la que se eligen hasta dos (2) miembros para la correspondiente corporación podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. En las circunscripciones en las que se elige un miembro la curul se adjudicará a la lista mayoritaria. En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cociente.

Incluye un párrafo transitorio para hacer la salvedad de que en las elecciones al Congreso de la República a celebrarse en el 2010, el porcentaje será del dos por ciento (2%).

El A. L. 1 del 2003 incorpora un artículo nuevo, el 263A, que se refiere a la adjudicación de curules. El artículo nuevo explica en principio el sistema de cifra repartidora, el cual resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más, el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

De otro lado indica también el naciente artículo que cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordena de acuerdo a la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente, empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

Por último, el artículo 263A prevé que en el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista; y cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

El artículo 264, sobre la composición del Consejo Nacional Electoral, se modificó por el A. L. 1 del 2003. El cambio consiste en que se eleva a rango constitucional la composición del Consejo Nacional Electoral, el cual se integra con nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.

El artículo 265 modifica las funciones del Consejo Nacional Electoral, mediante el A. L. 1 del 2009. Se reorganizan las funciones del Consejo Nacional Electoral y se le reconoce constitucionalmente autonomía presupuestal y administrativa.

Sus nuevas funciones son: 1) regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos; 2) dar posesión de su cargo al registrador nacional del estado civil (antes lo elegía); 3) revisar los escrutinios y los documentos electorales; 4) decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad.

El artículo 266, sobre elección de registrador, se modificó mediante el A. L. 1 del 2003; así, se le retira la elección de registrador nacional al Consejo Nacional Electoral y se le otorga a los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos.

Por medio de este acto de reforma se le rebaja el período al registrador, de cinco a cuatro años; se le impone la inhabilidad de no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente

anterior a su elección; además, se adiciona un inciso, atinente a la conformación de la Registraduría Nacional, y su naturaleza de carrera, salvo los cargos de responsabilidad administrativa o electoral, éstos serán de libre remoción. La conformación de la Registraduría Nacional debe serlo por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial, a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos, y que preverá el retiro flexible de conformidad a las necesidades del servicio.

El título X, correspondiente a los organismos de control, permanece incólume a lo establecido por la constituyente.

El título XI, sobre organización territorial, se ha modificado en diez artículos, así:

El artículo 299, sobre asambleas, se modificó tres veces, primero por el A. L. 1 de 1996,²⁵ el cual le reconoce a las asambleas departamentales autonomía administrativa y presupuesto propio, y le otorga la calidad de servidores públicos a los diputados; dicho cambio fue declarado inexecutable por la sentencia C-668 del 2004, expediente D-5037, magistrado ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Luego, el A. L. 2 del 2002²⁶ amplía el período de cuatro años a los diputados y les otorga a los diputados la calidad de servidores públicos. El A. L. 1 del 2007 le reconoce la calidad de corporación político-administrativa y la función de control político sobre la administración departamental a la asamblea, hace desaparecer el requisito de tener una edad mínima de 21 años para ser diputado, y se establece el derecho a la remuneración y seguridad social de los diputados.

El artículo 300, modificado por A. L. 1 de 1996, le otorga una nueva función a las asambleas, la de solicitar informes al contralor y otros servidores del ámbito departamental. Años después el A. L. 1 del 2007 extiende la moción de censura a los secretarios de despacho departamentales.

El artículo 303, modificado por el A. L. 2 del 2002, amplía el período de los gobernadores a cuatro años.

²⁵ Colombia. *Diario Oficial*, núm. 42.688, del 17 de enero de 1996.

²⁶ Colombia. *Diario Oficial*, núm. 44.893, de agosto del 2002.

Al artículo 306 se le adicionaron dos incisos mediante el A. L. 1 del 2003, tal cambio fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-313 de 2004, expediente D-4834, magistrado ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño.²⁷

El artículo 312, modificado por el A. L. 2 del 2002, amplía el período de los concejales a cuatro años, después el A. L. 1 del 2007 le da el carácter a la corporación municipal de político y administrativo y en consecuencia ejercen dicho control sobre las autoridades locales de su jurisdicción.

El artículo 313 fue adicionado por el A. L. 1 del 2007, el cual establece la función de moción de censura para secretarios de despacho municipales en las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de 25.000 habitantes.

El artículo 314 amplía el período de los alcaldes a cuatro años y se determina la forma de suplir sus faltas absolutas según la modificación introducida por el A. L. 2 del 2002.

El artículo 318 amplía el período de los ediles de las juntas administradoras locales a cuatro años, según el A. L. 2 del 2002.

El acto legislativo 1 del 2000²⁸ modificó el nombre del Distrito Capital consignado en el artículo 322, cambia “Santa Fe de Bogotá” por “Bogotá”. Los autores de dicha iniciativa fueron los representantes H. Zamir Silva, y Leonor González.

El artículo 323 se modificó por el A. L. 2 de 2002, ampliándose el período del alcalde de la capital de la República de Colombia y los concejales de las JAL, a cuatro años, y define la forma de suplir las faltas absolutas de los alcaldes distritales. Luego, el A. L. 3 de 2007²⁹ determinó un número fijo de 45 concejales para Bogotá y no proporcional al número de habitantes.

²⁷ Los incisos disponían: inciso 2. El Distrito Capital de Bogotá. El departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a éste podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región; inciso 3. Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial.

²⁸ Colombia. *Diario Oficial*, núms. 44.133 y 44.138, de 17 y 23 de agosto del 2000, respectivamente.

²⁹ Colombia. *Diario oficial*, núm. 46.685, de 10 de julio del 2007.

El artículo 328 se modificó por el A. L. 2 de 2007;³⁰ con él quedan definidos los distritos, sin contar a Bogotá, como sigue: el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, y los Distritos Turísticos, Culturales e Históricos de Santa Marta y Barranquilla. Conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

El acto legislativo incluía otro inciso al artículo 328, pero fue declarado inexecutable por la alta instancia constitucional, junto con la naturaleza especial de Tumaco como distrito (primer artículo del citado A. L. del 2007) mediante la sentencia C-033 del 2009, expediente D-7302, magistrado ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.³¹

El título XII ha sufrido modificaciones en tres artículos: el 347, sobre los contenidos del proyecto de la ley de apropiaciones, que ha sido modificado una vez; el 356, sobre fijación de cargas a entidades territoriales y su financiación, modificado cuatro veces; y el 357, atinente a los incrementos del monto de participaciones, modificado tres veces.

En lo que respecta al artículo 347, éste fue adicionado por el A. L. 1 del 2001³² con un párrafo transitorio, el cual rigió desde el 1º de enero del 2002. Prohibió el incremento, de un año a otro, del sistema general de participaciones, y a otras transferencias, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) en los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008, salvo en lo que respecta a gastos generales diferentes de los destinados al pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales.

El artículo 356, sobre recursos y competencias, se ha modificado cuatro veces: por el A. L. 1 de 1993 erige a Barranquilla como Distrito Especial, Industrial y Portuario, para entrar a gozar de la participación en el situado fiscal; en el 2001, por virtud del A. L. 1 cambia la expresión situado fiscal por sistema general de participaciones (SGP) de los departamentos, distritos y municipios. Tal acto legislativo trata en extenso la temática del SGP de los departamentos, distritos y municipios.

³⁰ Colombia, *Diario oficial*, núm. 46.681, de 6 de julio del 2007.

³¹ El texto decía: “Los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, no recibirán por ninguna circunstancia, menores ingresos por el sistema general de participaciones o por cualquier otra causa, que los recibidos el 1o de enero del 2007.

³² Colombia. *Diario Oficial*, núm. 44506, de 1o de agosto del 2001.

Posteriormente este artículo 356 es modificado dos veces más en el 2007, mediante los actos legislativos 2 y 4 del 2007; erige a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico, en tanto que el segundo obliga a las localidades a complementar el cubrimiento con las participaciones de otro servicio al que también hay que darle prioridad, el de agua potable y saneamiento básico de la población pobre (es de anotar que el acto legislativo 2 del 2007 había incluido a Tumaco como Distrito Especial, como lo es hoy en día Buenaventura, pero ello fue declarado inexecutable por la sentencia C-033 del 2009.

El artículo 357 consagra el derecho de los municipios a participar en los ingresos corrientes de la nación, iniciando con el 14% en 1993 para alcanzar el 22% como mínimo en el 2002, este artículo tuvo tres cambios, los cuales se dieron en los años 1995, 2001 y 2007.

El acto legislativo 1 de 1995 rebaja la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, ya que si hacemos la proyección de la reforma contenida en el acto legislativo, en el año 2002 se hubiese alcanzado un punto porcentual más, es decir, el 23% y no el 22%. La reforma agrega un inciso y un artículo transitorio que permite, a partir del año 2000, a los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, destinar libremente, para inversión o para otros gastos, hasta un 15% de los recursos que perciban por concepto de la participación.

Por su parte la reforma del 2001 al mismo artículo 357 incrementa el monto del sistema general de participaciones en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución, excluyendo los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente, y permitió a los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un 28% de los recursos que perciban por concepto del sistema general de participaciones, salvo en lo que respecta a los recursos que se destinen para educación y salud.³³

³³ Colombia. Acto legislativo 1 del 2001.

Por último, el acto legislativo 4 del 2007³⁴ redistribuye los recursos del sistema general de participaciones y determina que el 17% de los recursos de dicho sistema sería distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes, con el imperativo categórico de que estos recursos se destinarían exclusivamente a inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley.

Como se colige, en 19 años de promulgación de la Carta se han modificado por el pueblo (una vez) y por el Congreso, de fondo y de forma, aproximadamente el 20% de los artículos de la Constitución Política de Colombia, cambios que desvirtúan en múltiples ocasiones su espíritu, y que reviven viejas prácticas antidemocráticas.

Los cambios más notorios redundan en que se modifican instituciones que primigeniamente dotaban de importantes recursos a las localidades; éstas fueron variando, hasta que la participación de las entidades territoriales ha quedado sujeta a la inflación, según la cual, en los datos oficiales baja cada año.

Se han creado nuevos distritos especiales específicamente en la costa (Barranquilla y Buenaventura; ya lo eran Santa Marta y Cartagena), con el propósito de gozar de más recursos nacionales y donde, lamentablemente, el dinero del Estado se diluye.

En cuanto a los nacionales colombianos, lo son también por nacimiento, los hijos de padre o madre colombianos, nacidos en el extranjero y que se registren en una oficina consular de la República de Colombia. Es factible en la actualidad extraditar a los colombianos tanto por nacimiento, como por adopción, cuando hayan cometido delitos en el exterior. Emergió como nueva la circunscripción especial para los nacionales residentes en el exterior y la restricción a la circunscripción territorial.

Hubo cambios en derechos colectivos atinentes a la seguridad social, el deporte, la salud, el saneamiento ambiental, a los efectos de ampliar sus garantías y cuando quiera que haya expropiación a la propiedad privada, esto implicará en todos los casos el pago de una indemnización.

En materia política se han reorganizado los movimientos y partidos políticos, las elecciones para cuerpos colegiados, la publicidad y el financiamiento de campañas; es menester para ser considerado partido de oposición, que ésta última se declare.

³⁴ Colombia. *Diario Oficial*, núm. 46.686, de 11 de julio del 2007.

Adicionalmente, se han incorporado figuras jurídicas novedosas como la cifra repartidora, el voto preferente; el umbral, tratándose de elección a cuerpos colegiados; y este último para el reconocimiento de los grupos y partidos políticos. Se reconoce la posibilidad en la Constitución de elecciones donde se presente mayoritariamente voto en blanco, la repetición de la escogencia.

Reaparecieron las suplencias, con un mecanismo que en el fondo significa lo mismo, salir de licencia del Congreso y poder regresar a ocupar la curul. También hubo cambios en el funcionamiento de la rama legislativa del poder público: una temática nueva con rango de ley estatutaria, como lo es la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República.

Los temas más drásticos que nos llevan a pensar sobre una sustitución constitucional, así la Corte lo haya desvirtuado en el 2005 en su sentencia C-1040, es el de la reelección presidencial para el período inmediatamente siguiente y la consecuente reelección del vicepresidente, la reorganización de la Fiscalía General de la Nación, la composición del Consejo Nacional Electoral, la elección de registrador nacional por un período menor a cuatro años, y la asignación de una competencia nueva en la Carta, al Consejo de Estado, cual es la de conocer de la nulidad electoral.

Conclusiones

En lo local se destaca la ampliación del período a las autoridades municipales y departamentales, así como la institucionalización de sus períodos; la extensión de la figura (propia del régimen parlamentario, y ajena a nuestro régimen presidencial) de la moción de censura a entidades territoriales y, por otro lado, la posibilidad de pago de honorarios a diputados y concejales; además, se le dio connotación constitucional a la autonomía administrativa y presupuestal de las asambleas.

Otros cambios suscitados fueron los del ejercicio del cabildeo por parte de las cámaras, la integración de las cortes marciales elevadas a rango constitucional, el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional y la participación de particulares en calidad de jurados en las causas criminales.

Finalmente no podíamos dejar de comentar el frívolo acto legislativo 1 del 2000, que le cambió el nombre a nuestra capital de la República, la bella y sonora denominación de Santa Fe de Bogotá, por simplemente Bogotá.

Cuadro 1. Cambios a la Constitución de 1991 por artículos

Nº	Artículo	Temática	Acto legislativo
1	35	Extradición	1 de 1997
2	48	Derecho a la seguridad social	1 del 2005
3	49	Salud y saneamiento ambiental	2 del 2009
4	52	Derecho a la recreación y el deporte	2 del 2000
5	58	Derecho a la propiedad privada	1 de 1999
6	93	Convenios sobre derechos humanos	2 del 2001
7	96	Nacionales colombianos	1 del 2002
8	107	Garantía de fundar y organizar partidos y movimientos políticos	1 del 2003
			1 del 2009
9	108	Personería jurídica de partidos y movimientos políticos	1 del 2003
10	109	Financiamiento electoral	1 del 2003
			1 del 2009
11	111	Acceso de los partidos a los medios de comunicación	1 del 2003
12	112	Oposición al Gobierno	1 del 2003
13	116	Jurados en procesos penales	3 del 2002
14	122	Defraudadores del erario público condenados	1 del 2004, con ocasión del referendo constitucional
			1 del 2009
15	125	Períodos institucionales	1 del 2003
			1 del 2008
16	127	Prohibición de hacer política	2 del 2004
17	133	Votación nominal y pública	1 del 2009
18	134	Vacancias y suplencias	3 de 1993
			1 del 2009
19	135	Censura a ministros	1 del 2007
20	144	Reserva y publicidad de las deliberaciones	1 del 2009
21	152	Materias que se regulan mediante ley estatutaria	2 del 2004
22	160	Anuncio de debate y voto de proyecto	1 del 2003
23	161	Discrepancias sobre proyectos de ley	1 del 2003

24	176	Circunscripciones electorales	2 de 2005
			3 del 2005
25	179	Prohibición para ser congresista	1 del 2003
			1 del 2009
26	180	Incompatibilidades de congresistas	3 de 1993
27	197	Reelección por más de dos periodos	2 de 2004
28	204	Vicepresidente	2 del 2004
29	221	Tribunales Militares	2 del 1995
30	237	Consejo de Estado	1 del 2009
31	250	Fiscalía General de la Nación	3 del 2002
32	251	Funciones del fiscal general de la nación	3 del 2002
33	258	Derecho y deber del voto	1 del 2003
			1 del 2009
34	261	Suplencias	3 de 1993
			1 del 2009
35	263	Cifra repartidora	1 del 2003
			1 del 2009
36	263 - A	Adjudicación de curules	1 del 2003
37	264	Composición del Consejo Nacional Electoral	1 del 2003
38	265	Funciones del Consejo Nacional Electoral	1 del 2009
39	266	Elección de registrador	1 de 2003
40	299	Asambleas	1 de 1996
			2 del 2002
			1 del 2007
41	300	Funciones de las asambleas departamentales	1 de 1996
			1 del 2007
42	303	Elección de gobernadores	2 del 2002
43	306	Región	1 del 2003
44	312	Concejos municipales	2 del 2002
			1 del 2007
45	313	Moción de censura	1 del 2007
46	314	Alcaldes	2 del 2002

47	318	Juntas administradoras locales	2 del 2002
48	322	Nombre del Distrito Capital	1 de 2000
49	323	Alcaldes, concejales y JAL en el Distrito capital	2 del 2002
			3 del 2007
50	328	Distritos	2 del 2007
51	347	Sistema general de participaciones	1 del 2001
52	356	Fijación de cargas y su financiación	1 de 1993
			1 del 2001
			2 del 2007
			4 del 2007
53	357	Incrementos del monto de participaciones	1 de 1995
			1 del 2001
			4 del 2007

Cuadro 2. Inexequibilidades totales de actos legislativos

Actos legislativos	Sentencia de inexequibilidad
2 de 2003	C-816 del 2004
1 de 2008	C-588 del 2009

Cuadro 3. Inexequibilidades parciales de actos legislativos

Actos legislativos	Sentencia de inexequibilidad
1 de 1997	C-543 de 1998
3 del 2002	C-1092 del 2003
1 del 2003	C-372 del 2004, C-332 del 2005, C-668 del 2004 y C-313 del 2004
2 del 2003	C-816 del 2004
2 del 2004	C-1040 del 2005
2 del 2007	C-033 del 2009
1 del 2009	C-702 del 2010 y C-702 del 2010

Referencias bibliográficas

- COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Impreandes, 1991.
- [En línea]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html. [Consulta: 8 de septiembre 2010].
- _____. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_02_2009.html. [Consulta: 2 de agosto 2010].
- _____. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2009.html. [Consulta: 12 de noviembre 2009].
- _____. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_04_2007.html. [Consulta: 11 de noviembre 2009].
- _____. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_03_2007.html. [Consulta: 11 de noviembre 2009].
- _____. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_02_2007.html. [Consulta: 11 de noviembre 2009].
- _____. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2008.html. [Consulta: 21 de octubre 2009].
- _____. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_03_2005.html. [Consulta: 30 de noviembre 2009].
- _____. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_02_2005.html. [Consulta: 26 de octubre 2009].
- _____. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2005.html. [Consulta: 26 de octubre 2009].
- _____. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_02_2004.html. [Consulta: 23 de octubre 2009].
- _____. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2004.html. [Consulta: 22 de octubre 2009].
- _____. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_02_2003.html. [Consulta: 9 de octubre 2009].
- _____. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2003.html. [Consulta: 26 de octubre 2009].
- _____. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_03_2002.html. [Consulta: 15 de octubre 2009].
- _____. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_02_2002.html. [Consulta: 26 de octubre 2009].
- _____. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2002.html. [Consulta: 7 de septiembre 2009].
- _____. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_02_2001.html. [Consulta: 7 de septiembre 2009].

- _____. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2001.html. [Consulta: 7 de septiembre 2009].
- _____. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_02_2000.html. [Consulta: 1o de septiembre 2009].
- _____. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2000.html. [Consulta: 19 de octubre 2009].
- _____. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_1999.html. [Consulta: 6 de octubre 2009].
- _____. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_1997.html. [Consulta: 9 de octubre 2009].
- _____. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_1996.html. [Consulta: 18 de agosto 2009].
- _____. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_02_1995.html. [Consulta: 22 de agosto 2009].
- _____. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_1995.html. [Consulta: 24 de agosto 2009].
- _____. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_03_1993.html. [Consulta: 11 de agosto 2009].
- _____. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_02_1993.html. [Consulta: 31 de agosto 2009].
- _____. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_1993.html. [Consulta: 28 de agosto 2009].
- _____. <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/arb/1001.html>. [Consulta: 6 de noviembre 2009].
- _____. http://servoaspr.imprenta.gov.co/portal/page?_pageid=416,1&_dad=portal&_schema=PORTAL#. [Consulta: 20 de junio 2010].
- _____. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo.html. [Consulta: 18 de octubre 2009].
- _____. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2004/c-816_2004.html#1. [Consulta: 24 de septiembre 2010].
- _____. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html. [Consulta: 24 de septiembre 2010].
- _____. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/1998/c-543_1998.html#1. [Consulta: 24 de septiembre 2010].
- _____. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1040-05.htm>. [Consulta: 9 de junio 2009].
- GÓMEZ S., Francisco. Constitución Política de Colombia anotada, vigesimoséptima edición. Bogotá: Leyer, 2009.