

# NUEVO MUNICIPIO

Fundado en octubre de 1987



Escuela Superior de  
Administración Pública

EDICIÓN ESPECIAL

BOGOTÁ, D.C. - COLOMBIA < EDICIÓN AGOSTO DE 2011

ISSN 0122-7270

## Se conmemoran 20 años Constitución de 1991: La puerta grande del Siglo XXI



El 4 de julio de 1991, el entonces presidente, César Gaviria, firmó la promulgación de la Carta Magna.

Cortesía El Tiempo

### Pág. 2

La ESAP y la Constitución de 1991...

Honorio Miguel Henríquez Pinedo

### Pág. 3

"Todavía podíamos salvar a Colombia": 20 años de la Constitución de 1991...

Juan Manuel Santos Calderón

### Págs. 4 y 5

La quijotada de la Séptima Papeleta...

Fernando Carrillo Flórez

### Pág. 6

La Constitución del 91 y el municipio colombiano...

Álvaro Echeverri Uruburu



# La ESAP y la Constitución de 1991



**Honorio Miguel Henríquez Pinedo**  
Director Nacional ESAP

Una señal inequívoca de la legitimidad alcanzada por la Constitución de 1991 es el orgullo de las instituciones y las personas que participaron en su génesis y en el proceso constituyente. Conocer esos relatos, con motivo de los 20 años de la Carta, ha enriquecido nuestro conocimiento de un momento de cambio histórico para el país.

La ESAP hizo un notable aporte en el proceso pre-constituyente. Este se dio en un nivel técnico programático y en un soporte múltiple a la participación ciudadana en las mesas de trabajo, a lo largo de buena parte de la geografía nacional. El origen de este aporte se remonta a la Comisión para la Reforma de la Administración Pública del Estado colombiano, creada por el Presidente Barco en 1989, cuyo Secretario Técnico fue el Director de la ESAP, Marino Tadeo Henao Ospina.

De esta Comisión Presidencial hicieron parte, entre otros, nombres que estarían en el Gobierno del Presidente Gaviria: Manuel José Cepeda, Rudolf Hommes y Manuel Rodríguez Becerra. En especial, Cepeda Espinosa establecería un puente entre las recomendaciones de la Comisión y la propuesta gubernamental de Constitución que recibió la Asamblea Nacional Constituyente.

Tras 67 sesiones de trabajo de la citada Comisión – hasta julio de 1990 –, estudios de 220 especialistas, 5 seminarios y 20 volúmenes, puede decirse que el país tuvo un buen diagnóstico en cinco grandes temas. De tres de ellos se ocuparía la Constituyente: productividad social de los recursos públicos; democratización de la administración pública; y eficiencia y responsabilidad de instituciones y funcionarios públicos.

Así, la Comisión produjo un valioso aporte para el nuevo diseño constitucional, con el soporte de la Escuela Superior de Administración Pública. La ESAP fue la sede de las sesiones y realizó la publicación y distribución de los volúmenes en el país. Por eso, Marino Tadeo Henao, mi ilustre predecesor de la época, conserva un bien ganado prestigio. Cercano al entorno del Presidente Barco, asumió la dirección de la ESAP en los inicios del gobierno, en 1986, y la dirigió hasta finales de 1991.

Vinculó a esta institución al debate del proceso de la elección popular de alcaldes y de la descentralización, y cuando llegó el proceso constituyente, las sedes territoriales de la ESAP apoyaron con logística, coordinación y asistencia técnica a las mesas de trabajo. Los profesores más antiguos de la ESAP recuerdan con orgullo esta relación con el cambio constitucional de 1991, y un buen número de estudiantes actuales aprende una memoria del proceso a través del colectivo que rinde homenaje al constituyente Orlando Fals Borda.

Además de recordar la participación en el origen de la Carta de 1991, hay que valorar el cambio que esta introdujo en nuestro campo de acción. Algunas disposiciones del capítulo de la Función Pública, Título V, de la Organización del Estado, ya existían en el régimen anterior y otras no, de acuerdo con el juicioso estudio del constituyente Carlos Lleras de la Fuente. El artículo 122, sobre funciones

de los servidores públicos, deberes y sanciones, tiene antecedente en la Constitución de 1886.

El Acto Legislativo 1 de 2004 añadió la pérdida de derechos políticos para los condenados por comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado, y modificó varios incisos del artículo 127, relacionados con la participación de servidores públicos en política partidista, incluidos el Presidente y el Vicepresidente, si están en campaña electoral. El artículo 124, sobre la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, no tiene antecedente en la Carta anterior. El artículo 130 elevó a rango constitucional la Comisión Nacional del Servicio Civil, responsable del régimen de carrera de los servidores públicos.

“ En los 20 años de vigencia de la Constitución, puede decirse que es cierto que la descentralización es irreversible, pero también que ha estado en jaque y que la reforma de las regalías exige, para tener éxito, blindar a las administraciones territoriales. ”

En el capítulo de la Función Administrativa, Título VII, de la Rama Ejecutiva, la Constitución de 1991 también hizo una importante innovación, que ahora nos parece obvia, si bien no realizada del todo. El artículo 209 estableció que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

En los 20 años de vigencia de la Constitución, puede decirse que es cierto que la descentralización es irreversible, pero también que ha estado en jaque y que la reforma de las regalías exige, para tener éxito, blindar a las administraciones territoriales.

Es cierto que los empleados públicos saben ahora que son servidores públicos, no déspotas de los ciudadanos, pero también que no estamos cerca de alcanzar el ideal constitucional. La congestión en la jurisdicción contencioso administrativa nos dice que hay mucho por lograr en el mejoramiento de la administración pública.

Es cierto que las autoridades de control existen, pero también que con frecuencia se desearía que no existieran. Es cierto que hay menos tolerancia frente a la corrupción, pero también que no parece disminuir. La Constitución no iba a resolver todos los problemas del país, sino a señalar una ruta, una arquitectura, unos valores, unos ideales. Lo hizo magníficamente. Como dijo el Presidente Santos, “nuestro reto es cumplir su esencia”.

## Agradecimientos

Tito Antonio Huertas	Esperanza Molano
Miguel Alejandro Malagón	Martha Nubia Cardona
Marino Tadeo Henao	María Helena Páez
Jaime Parra	Paulina Tabares
Javier Gaona	Lucía Salem
Donelia Adarme	<i>El Tiempo</i>
Menly Méndez	<i>Revista Semana</i>
Hernán Alonso Vélez	<i>El Heraldo</i>



**Honorio Miguel Henríquez Pinedo**  
Director Nacional

**Fabián Alfonso Belnavis Barreiro**  
Subdirector de Proyección Institucional

**María Magdalena Forero Moreno**  
Subdirectora de Alto Gobierno

**Germán Inuasty Mora**  
Subdirector Administrativo y Financiero

**William Espinosa**  
Subdirector Académico (E)

**Luisa Fernanda Sierra Aldana**  
Secretaría General

Comité Editorial  
**Honorio Miguel Henríquez Pinedo**  
**Fabián Alfonso Belnavis Barreiro**  
**Diana López Zuleta**  
**David Palomares Guzmán**  
**José Manuel Herrera**  
**Daniel Mera Villamizar**

Cordinación  
**Diana López Zuleta**

Diseño y Diagramación  
**Imprenta Nacional de Colombia**

Consulte el Periódico *Nuevo Municipio*  
en versión digital en [www.esapedu.co](http://www.esapedu.co)

Envíenos sus comentarios al correo  
[comunicaciones@esap.gov.co](mailto:comunicaciones@esap.gov.co)

Las opiniones expresadas por los autores y sus fuentes no comprometen los principios de la Escuela Superior de Administración Pública ni las políticas de *Nuevo Municipio*.



# “Todavía podíamos salvar a Colombia”: 20 años de la Constitución de 1991

*La Constitución Política de 1991 fue un tratado de paz y un pacto social que devolvió la esperanza a una nación que ya no creía en el futuro.*



**Juan Manuel Santos Calderón**  
Presidente de la República

Hace 21 años un movimiento que se hizo llamar “todavía podemos salvar a Colombia”, conformado por un grupo de estudiantes y jóvenes profesores preocupados por el país, nos hizo pensar a muchos que era posible cambiar nuestro futuro.

Buscaban lo que todos los colombianos anhelábamos: un Estado sin corrupción, sin impunidad, sin ineficiencia. De ahí partieron, y propusieron introducir

una Séptima Papeleta en las siguientes elecciones para que por medio de esta la gente pudiera manifestarse a favor de una Asamblea Constituyente que reformara la Constitución de 1986.

La nueva Constitución resultó ser mucho más que un conjunto de normas que regulan el funcionamiento del Estado: se convirtió en una amplia Carta de derechos de los colombianos y en su mejor aliada para construir el futuro dentro de un concepto novedoso y de amplio alcance, el “Estado Social de Derecho”.

A la Constitución de 1991 se le ha llamado un tratado de paz, y lo fue. En ella terminó de sellarse la paz con el M-19 que había renunciado –en un gesto de lucidez– al camino de las armas y había optado por la vía del debate democrático. Gracias a ella, otros grupos armados, como “el EPL, el PRT y el Quintín Lame”, abandonaron también la ilegalidad y regresaron a la vida civil.

Hoy en Colombia –con instituciones fuertes y balanceadas; con cortes independientes; con un congreso capaz de producir leyes históricas como las que salieron de la pasada legislatura; con mecanismos efectivos para proteger los derechos como la tutela–, no quedan pretextos para la ilegalidad.

Las grandes reformas, las verdaderas reformas, no se hacen en el monte, secuestrando, volando torres, atacando pueblos, sembrando minas, reclutando niños y asesinando inocentes. Las grandes reformas, las verdaderas reformas, las estamos haciendo desde la orilla de la ley.

La mejor prueba de esto es la ley de víctimas y de restitución de tierras que pagará una deuda moral e histórica con las víctimas de la violencia, gracias a la vigencia de nuestras instituciones democráticas.

También se ha dicho que nuestra Carta es un pacto social, y de hecho lo es. Un pacto que fue hecho no sólo por expertos y magistrados, como ocurría antes, sino por un grupo de colombianos que representaba en sí mismo –como un espejo de amplio espectro– la diversidad y la pluralidad de nuestra sociedad.

Es una Constitución, sin duda, imperfecta, como toda obra humana, pero con una grandeza de espíritu y de fines que ha marcado, por 20 años, la senda de nuestro país. No exagero si digo que la Constitución del 91 devolvió la esperanza a una nación que ya no creía en su futuro.

Qué distinta es Colombia hoy gracias a la acción de entidades como la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional y la junta directiva del Banco de la República, entre otras.

Qué distinta es Colombia hoy gracias a mecanismos de participación como la elección de gobernadores, el referendo y la consulta popular, y gracias a instrumentos legales como la tutela, la acción

de cumplimiento y las acciones populares, a las que en buena hora les quitamos el incentivo económico que las distorsionaba.

Sin embargo, la Constitución –como toda obra humana– no es una obra perfecta, y hasta el año pasado había tenido 29 reformas, a las que ya se suman otras tres por parte de nuestro gobierno, reformas que preservan más que limitan los derechos, y que esperamos produzcan importantes beneficios al país, como son la de regalías, la de sostenibilidad fiscal y la que eliminó el rango constitucional de la Comisión Nacional de Televisión.

También se ha dicho que nuestra Carta es un pacto social, y de hecho lo es. Un pacto que fue hecho no sólo por expertos y magistrados, como ocurría antes, sino por un grupo de colombianos que representaba en sí mismo –como un espejo de amplio espectro– la diversidad y la pluralidad de nuestra sociedad.

Creo –como los jóvenes de la Séptima Papeleta– que “todavía podemos salvar a Colombia”, de algunos males que aún persisten, y por eso he hecho un llamado, no sólo a los partidos políticos, sino al país entero, a la unidad nacional, un concepto que encarna ese pacto social que representa nuestra Carta Política.

Nuestro compromiso, hoy y siempre, es el de trabajar para cumplir y hacer cumplir las normas y principios de una Constitución que merece, con razón, el aprecio y respeto de todos los colombianos.



# La quijotada de la Séptima Papeleta

*La Séptima Papeleta fue una iniciativa de un grupo de jóvenes, estudiantes y profesores universitarios, organizados como movimiento ciudadano que creó un hecho político supraconstitucional sin precedentes.*



**Fernando Carrillo Flórez<sup>1</sup>**  
Ex Constituyente

El origen de la Constitución de 1991 no puede separarse de la "Marcha Estudiantil del Silencio" al Cementerio Central el 25 de agosto de 1989, una semana después del magnicidio de Luis Carlos Galán. Tampoco puede divorciarse de la aparición de la Séptima Papeleta como punto de arranque de todo el proceso de cambio constitucional. Fue una verdadera cruzada de lo que ahora se llama la sociedad civil emergente contra los obstáculos que impidieron durante décadas materializar una reforma constitucional en Colombia. Su objetivo inmediato se concretó menos de dos años después con el acto de sanción de la nueva Constitución en el Capitolio Nacional el 4 de julio de 1991. La troika Serpa-Navarro-Gómez que presidió las sesiones de la Asamblea, no pudo mostrar más gráficamente aquello que se denominó un "nuevo país", desdibujado prematuramente en la última década por las patologías del sistema político que con gran agilidad lograron crear los anticuerpos necesarios para devolver el curso de la historia.

La Séptima Papeleta no fue una idea gubernamental, ni una propuesta de los partidos, ni una plataforma de campaña

electoral o de algún equipo político. Fue una iniciativa de un grupo de jóvenes, estudiantes y profesores universitarios, organizados como movimiento ciudadano que creó un hecho político supraconstitucional sin precedentes. Algunos interpretaron este proceso como un simple capricho adolescente de quienes cándidamente hablaban de un papelito que se iba a meter clandestinamente a las urnas en el solemne día de las elecciones. Nadie, sin embargo, pudo evitar ese hecho pues, que así como no existió el mandato legal para registrar las papeletas y contarlas, tampoco existió norma alguna que pudiera impedir su registro y conteo.

La interpretación del sacrosanto artículo 218 de la Constitución Política de Colombia había resistido todos los embates hasta ese momento. Pero la suma del frágil e inofensivo papelito, que en muchos de los casos ni siquiera llegó a estar impreso, marcó el comienzo del fin de muchos años de inercia constitucional auspiciada por la misma dase política. El 11 de marzo de 1990, las séptimas papeletas invadieron así las urnas de Colombia en el último proceso electoral en el cual, paradójicamente se acudió a la papeleta

como forma de emitir el voto. Más adelante, y gracias a la séptima y última de las papeletas, sólo se recurriría al targetón electoral, tanto el 27 de mayo, cuando se produce formalmente la convocación formal de la Asamblea Constituyente, como el 9 de diciembre, cuando se eligen sus integrantes por decisión popular.

Octavio Paz ha escrito que las constituciones en América Latina han sido camisas de fuerza con frecuencia destrozadas por los sacudimientos populares. En el proceso de construcción de la Carta del 91, sentimos que era insólito que nuestros argumentos más fuertes fueran precisiones técnicas de Derecho Constitucional, cuando la realidad de crisis del país desbordaba las discusiones jurídicas, siempre tan refractarias a lo que estaba pasando en la calle. Por contraste, a partir del 91, la conversión de favores en derechos y de ofertas clientelistas en garantías ciudadanas, explica la longitud y nivel de detalle de algunas previsiones constitucionales que se parecen más a un ancho camisón, cuyas costuras le han comenzado a apretar a más de uno. Por ejemplo, hoy escuchamos con preocupación a quienes se sienten incómodos

con una Carta de Derechos Fundamentales que les parece más un artículo sumatorio de los países desarrollados que un artículo de primera necesidad en un país donde las más elementales garantías ciudadanas no se respetan.

Sin duda, el Movimiento de los estudiantes fue una expresión auténtica de sociedad civil organizada persiguiendo una meta política, sólo para soñar que la política podía significar algo distinto; y que no era utópico sacar el ejercicio de la política del estado de indignidad e insignificancia en que se encontraba. Fue a su vez un esfuerzo para recuperar el espacio de lo público que venía siendo ocupado por los violentos, la delincuencia organizada y los intereses particulares apostándole a su estrecho círculo de preocupaciones. Eso sólo podía hacerse desde una trinchera distinta de la política tradicional. Su propósito fundamental fue crear hechos políticos contundentes por caminos diferentes de aquellos deslegitimados por los actores tradicionales. La variada composición y el disímil origen de los grupos que estuvieron detrás de la iniciativa llevaron a algunos a tratar de institucionalizar un movimiento que llegara a parecerse a un partido político, con una organización, jerarquías y reglamentos que la urgencia del momento de cambio volvió irrelevante e innecesario.

La militancia de los miembros del movimiento estudiantil, sin embargo, tenía diverso origen. En mi caso, se había forjado con Luis Carlos Galán como coordinador del Nuevo Liberalismo en la Universidad Javeriana. Pero ante todo, la Séptima



Manifestaciones de la Séptima Papeleta.

<sup>1</sup> Líder del Movimiento Estudiantil que promovió la Séptima Papeleta. Abogado y Socioeconomista Javeriano. Ex Ministro de Justicia y Constituyente de 1991. Actualmente es el Director del BID en Brasil.





Asamblea Constituyente: Jóvenes con la bandera de Colombia a las afueras del Congreso.

Cortesía Revista *Semana*

Papeleta desencadenada por la Marcha del Silencio, fue un grito de ciudadanía que se resistió a continuar ver corriendo la sangre, primero de Galán, después de Pizarro, Jaramillo y de miles de colombianos. Para las elecciones de delegados a la Constituyente, los desafíos fueron mayores. Quienes veníamos de las disidencias de los partidos tradicionales, teníamos claro que no se trataba de acompañar al cortejo fúnebre del oficialismo en las elecciones. Como en muchos momentos del Frente Nacional, las respuestas de los partidos parecían calcadas en el papel carbón de los pactos bipartidistas que habían estrangulado el sistema político.

La utopía, iniciada en Colombia en 1990 con un papelito aparentemente inofensivo que entró clandestinamente a las urnas el 11 de marzo, precipitó una cascada de reformas a lo largo y ancho de América Latina.

Los resultados electorales del 9 de diciembre corroboraron que era posible abrirle una tronera al bipartidismo. La composición de la Asamblea Constituyente fue una muestra contundente de lo imposible en política, así tuviera una vida efímera de 150 días. Y será la historia la encargada de juzgar cómo se administró ese cuarto de hora por algunos sectores, especialmente aquellos recién desempacados de la insurgencia armada, los independientes y las minorías.

Para la clase política, el tiempo y los espacios perdidos, se trataría de recuperar tan pronto se terminara la Constituyente.

En ese momento, la veneración simbólica por la Constitución de 1886 sólo podía equipararse a la simulación diaria de su vigencia y cumplimiento. Por eso hoy resulta irónico oír a quienes afirman que lo más peligroso de la Constitución de 1991 es que se esté cumpliendo. Muchos de los argumentos que hoy se levantan en contra de la existencia de la Corte Constitucional, por ejemplo, tienen que ver con la falacia de creer que el tipo de democracia deliberativa y participativa promovida por la nueva Carta, iba a ser el sistema más cómodo para los gobernantes.

El proceso del 91 no solo gozó de una gran legitimidad a partir de su convocatoria, sino que se trató de aprovechar al máximo como instancia de movilización, participación y debate popular. El proceso mismo ha supuesto grandes avances institucionales que la cercanía histórica no deja aún ver en blanco y negro. Muchas aspiraciones de las nuevas generaciones quedaron consignadas en normas constitucionales cuya puesta en práctica, sin embargo, es compromiso de muchas décadas y varias generaciones.

La utopía, iniciada en Colombia en 1990 con un papelito aparentemente inofensivo que entró clandestinamente a las urnas el 11 de marzo, precipitó una cascada de reformas a lo largo y ancho de América Latina. Se ha marcado una tendencia de procesos similares de reforma constitucional en el hemisferio —más de quince— como mecanismo de consolidación democrática en la última década, cuya lógica apunta a la democracia participativa, el Estado Social de Derecho, la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, la lucha contra la corrupción, la recuperación de los espacios perdidos para el poder judicial, etc. A veces incluso se ha pretendido replicar algunos de los errores o ignorar muchas de las asigna-

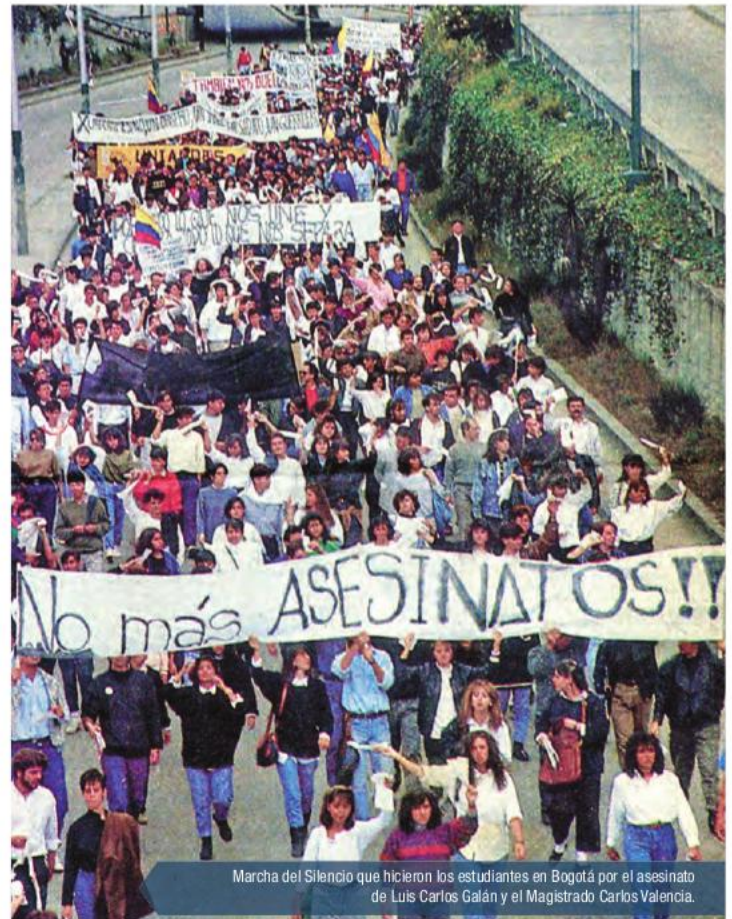
turas que quedaron pendientes en Colombia en 1991. Como ha sido el caso de la renovación del Congreso y de las costumbres y la cultura política, donde han sido bastante pobres los resultados, para no hablar de la falta de “Buen Gobierno” y de “Buena Política” con grandes saldos en rojo durante los últimos años.

Se ha dicho que la democracia es una verdadera creación política cuyas ideas, instituciones y prácticas deben constituir una acción colectiva. Si bien la herencia de un vacilante intervencionismo estatal impidió el surgimiento de una sociedad civil autónoma y poderosa, en el 91 se impuso la necesidad de trabajar desde el Estado hacia la sociedad civil y desde la sociedad civil hacia lo público, aferrados a la idea de que la política no podía renunciar a su capacidad creadora para transformar la realidad. Por eso, bien vale la pena abrir el interrogante en relación con las instituciones que nacieron en el 91, cuyo desarrollo constitucional ha quedado en entredicho, bien por la simple inercia de los hechos o bien por la coartada perfecta de quienes se han empeñado en impedir su consolidación.

Papeleta 27 de mayo de 1990



Si la papeleta clandestina cambió o no las costumbres políticas, es un ejercicio de reflexión que compromete a la generación de la Séptima Papeleta, que aún cree que es posible devolverle la dignidad a la política. Si la Constitución del 91 sirve o no, se cumple o no, es un ejercicio crítico permanente que debe representar para sus protagonistas un compromiso de vida y un acto de fe en la potencialidad de la buena política para cambiar las cosas. A esta generación que le sonó la flauta con la Séptima Papeleta, le queda aún por demostrar que no se dejó apabullar por un golpe de suerte y que no sólo estaba llamada a propiciar un cambio en los textos de la historia constitucional de Colombia.



Marcha del Silencio que hicieron los estudiantes en Bogotá por el asesinato de Luis Carlos Galán y el Magistrado Carlos Valencia.

Cortesía Revista *Semana*



# La Constitución del 91 y el municipio colombiano

*El camino para otorgar la auténtica autonomía a los municipios está por recorrer.*



**Álvaro Echeverri Uruburu<sup>2</sup>**  
Ex Constituyente

La Constitución del 91, cuyos veinte años se celebran por estos días, buscó revivir la vida municipal y regional que había languidecido por espacio de más de 100 años bajo las normas asfixiantes del rígido centralismo político impuesto por la Constitución anterior de 1886.

Aunque la nueva Constitución, definió al Estado colombiano en el artículo 1° bajo los parámetros del régimen unitario, introdujo dos conceptos, en cierta medida antitéticos que buscaron morigerar y atenuar dicho régimen, a saber: la *descentralización* y la *autonomía*. Dichos conceptos, en verdad, resultan contrapuestos si se asume que la descentralización implica *delegación* de funciones en las entidades territoriales de parte de los órganos centrales, funciones que dichos órganos en cualquier momento y a discreción, pueden recuperar. Por el contrario, la autonomía de las entidades territoriales supone el ejercicio de funciones y prerrogativas que les son *propias* y de las cuales no pueden ser despojadas por el gobierno central.

A pesar de la escogencia de estos dos conceptos –que se repite– no pueden funcionar al mismo tiempo o al menos no armónicamente, la Constitución del 91 con respecto al régimen territorial del país –departamentos, regiones y municipios– se pronunció en definitiva por la autonomía, cuyos elementos ofrece en su artículo 287, al señalar que esta confiere a dichas entidades los siguientes *derechos*:

1. "Gobernarse por autoridades propias", es decir, por *autoridades no designa-*

*das* por el Gobierno Central. Igualmente, que tales autoridades no actúan por delegación y en representación de autoridades centrales.

2. "Ejercer las competencias que les corresponden". En este punto, una Ley Orgánica Territorial debería definir cuáles competencias y atribuciones correspondían a los entes territoriales, es decir, las *competencias* que les serían propias, de conformidad con el mandato del artículo transitorio 38. Como se sabe, esta ley de ordenamiento territorial tardó 20 años en expedirse y la que finalmente ha sido aprobada durante la legislatura que acaba de terminar es muy tímida y vaga en cuanto a las atribuciones que se le asignan a los entes territoriales.

**“El camino trazado por la Constitución con respecto a otorgar auténtica autonomía a los municipios y demás entes territoriales se encuentra todavía sin recorrer, lo cual ha impedido la realización del propósito de los redactores de la Carta de reavivar y reconstruir la vida municipal como célula básica de la vida democrática.”**

3. "Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones". En este punto, derrotada en la Asamblea Constituyente la propuesta del gobierno de César Gaviria de entregar a los entes territoriales la capacidad legislativa para crear tributos, el establecimiento de estos signos estando atado a lo que las leyes expedidas por el órgano legislativo único nacional, el Congreso, decida. Así, la posibilidad de crear gravámenes modernos, distintos a



Cortesía El Tiempo

los tradicionales del predial y otros menores, ha permanecido durante todos estos años congelada, impidiendo, por tanto, a los municipios, regiones y departamentos su adecuado desarrollo en la medida en que no pueden proveer la obtención de nuevos y más dinámicos recursos fiscales.

4. "Participar en las rentas nacionales". Como se sabe estos son los recursos más importantes con los cuales cuentan las entidades territoriales. Sin embargo estos, que tienen una destinación específica para atender los servicios de salud y educación, mediante dos reformas constitucionales bajo los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe Vélez, han venido siendo reducidos en sus montos, lo cual se ha visto reflejado en el desmejoramiento de la salubridad y en la cobertura en educación en muchos municipios y regiones del país.

Las reducciones a los montos de las transferencias se explica por el hecho de que como no se había expedido durante todos estos años la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que estableciese qué funciones correspondían a los entes territoriales y cuáles al Gobierno Nacional, este siguió asumiendo los costos del sinnúmero de atribuciones y organismos del Estado, acrecentados, además, por la puesta en marcha de las nuevas instituciones creadas por la propia Carta, como la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Comisión Nacional de Televisión, la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional, etc. Para el funcionamiento, por tanto del Gobierno Central, cuyos gastos se han visto acrecentados, presupuestos tras presupuestos sin contar con gastos coyunturales que se volvieron permanentes como

la atención a las pensiones o los recobros del Sistema Nacional de Salud a través del Fosyga– se recurrió a la solución más fácil pero más lesiva para el desarrollo de los municipios: la de recortar los montos de las transferencias con destino a los entes territoriales, modificando la fórmula de participación originalmente establecida por el Constituyente.

En estas condiciones, el camino trazado por la Constitución con respecto a otorgar auténtica autonomía a los municipios y demás entes territoriales se encuentra todavía sin recorrer, lo cual ha impedido la realización del propósito de los redactores de la Carta de reavivar y reconstruir la vida municipal como célula básica de la vida democrática.

Sirva la celebración de estos 20 años de vigencia de la Constitución del 91, para colocar de nuevo esta temática en la agenda de los grandes asuntos de interés nacional.



Constitución de 1886

<sup>2</sup> Conjuez de la Corte Constitucional y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, sede principal de Bogotá.



# Colombia es un Estado compuesto, no un Estado unitario



En esta sala del Centro de Convenciones de Bogotá deliberó la plenaria de la Asamblea Constituyente que adoptó la nueva Carta fundamental de los colombianos.

Cortesía El Tiempo

**Gilberto Toro y Efraín Gómez**  
Federación Colombiana de Municipios

El día 3 de julio de 1991 en Colombia los departamentos y municipios contaban, como ahora, con asambleas y concejos, pero estos organismos no podían expedir más que actos administrativos, es decir, normas que estaban supeditadas completa y absolutamente a la ley, ejercían competencias que la ley les asignaba, tenían los derechos que la ley les fijara, de modo que si de un día para otro el legislador quería retirar todas las atribuciones, abolir todos los derechos y eliminar toda posibilidad de que los concejos expidieran normas para regular la vida local, así sería sin que nadie pudiera acudir ante una Corte para reclamar por qué hasta ese momento Colombia era lo que se conoce como un Estado típicamente unitario, en el cual existe un solo centro de impulsión política, una sola fuente normativa: La ley.

Pero ya al amanecer del día 5 de julio, Colombia, por más que muchos todavía no lo sepan y otros lo conozcan pero no lo crean, había dejado de ser una República típicamente unitaria, para avanzar

de una zancada a lo que los teóricos han dado en llamar ESTADO COMPLETO O ESTADO COMPUESTO, el cual explican de la siguiente manera:

*"El problema radica en dónde trazar la barrera que separa el Estado Unitario con descentralización administrativa del Estado compuesto. Y al efecto creo que un criterio bastante seguro es el que procede de la teoría de las fuentes del Derecho.*

(...)

*"Y digámoslo ya, una marca distintiva que nos permite advertir con certeza la presencia de una forma de Estado unitaria, es que las normas que emanan de la instancia central están supraordenadas a cualesquiera de las que pudieran aprobar las instancias administrativas periféricas, de tal manera que estas nunca podrían hacer valer su capacidad de autonomarse frente a (o en contra de) la voluntad política (general) expresada por las instituciones (centrales) del Estado a través de unas normas (básicas) que delimitan y concretan en cada momento, el alcance efectivo de la descentralización administrativa".* (Revenega, Luis Miguel, "Las formas de Estado". En: ¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia? Universidad

de Cádiz y Universidad Libre, 1ª ed., Bogotá, 207, pp. 35 y 36).

Pues bien, esa marca no existe más en Colombia en razón a que el artículo primero de la Constitución determinó que nuestro país es una República unitaria, pero con autonomía de sus entidades territoriales.

Autonomía que trasciende lo administrativo para adquirir naturaleza política, de manera que entre nosotros es posible que mientras una ley disponga que ninguna autoridad puede exigir licencia previa para la instalación de vallas, sin embargo el Concejo de cualquier municipio puede exigir que en dicha localidad sí es necesaria la licencia previa, merced a que la Constitución le encomendó directamente la tutela del patrimonio ecológico local, y en tal atribución no puede ser sustituido ni desplazado por el Congreso de la República (Sentencia C-535 de 1996).

Asimismo, como norma general siempre que se trate de un interés exclusivamente local y existan dos normas contradictorias, una del Concejo y otra del Congreso, la nueva hermenéutica impone que debe aplicarse la primera e inaplicarse la segunda, porque la competencia para la gestión de los intereses exclusivos corresponde única y exclusivamente a los concejos municipales.

Especial aplicación tiene la cuestión en materia de estructura de la Administración Municipal, pues la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, recién aprobada en el artículo 28, estipula que los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Esta disposición significa que, por ejemplo, todos aquellos municipios que hayan debido crear curadurías, por así disponerlo una ley ordinaria, están autorizados para eliminarlas y determinar según su propio criterio, qué órgano ha de cumplir las funciones asignadas a esos entes.

En la misma dirección, todo Concejo está en la posibilidad de eliminar cualquier cargo que haya creado por así obligarlo alguna ley, pudiendo llegar por ejemplo hasta eliminar la Personería dado que este órgano es de creación pu-

ramente legal, sin que la Constitución lo establezca como órgano de obligatoria existencia, lo cual sí hace con el Concejo y la Alcaldía.

Podríamos seguir con muchos ejemplos que nos ayudan a probar de qué manera no puede seguirse hablando de que vivamos en un Estado unitario, pero el espacio no lo permite. Por primera vez en Colombia se presenta la situación de que una parte del Estado pueda hablar de auténticos **derechos** frente a otras, particularmente de las centrales o nacionales, que no podrán abolirlos, por ejemplo previendo en una ley que en los municipios se designen alcaldes militares en lugar de aquellos escogidos por los habitantes por vía del sufragio, innovación más que llamativa pues en el modelo de Estado que teníamos antes de 1991 los derechos estaban reservados a las personas, para oponerlos al Estado en general.

Veinte años son mucho para un ser humano, pero apenas un instante para las instituciones, porque los tiempos de los hombres se miden por la duración de su existencia que es efímera, si se compara con la estabilidad de las instituciones.

“Esta disposición significa que, por ejemplo, todos aquellos municipios que hayan debido crear curadurías, por así disponerlo una ley ordinaria, están autorizados para eliminarlas y determinar según su propio criterio, qué órgano ha de cumplir las funciones asignadas a esos entes.”

En ese instante han pasado muchas cosas que quizá las personas no alcanzan a percibir, pero si pudiera compararse por ejemplo la relación que existía entre los ciudadanos y los alcaldes en la década de los ochenta del pasado siglo con la que hoy se establece, sería para maravillarse encontrar cómo dicha relación ha evolucionado, el lugar de privilegio que el mandatario local ha ganado y el avance que ello constituye en materia de educación para vivir en democracia.



# Los Derechos en Colombia

## Antes y después de la Carta de 1991

*El contraste entre la Constitución de 1886 y la actual de 1991 arroja un balance en materia de derechos humanos ampliamente favorable para esta última.*



### Diego Younes Moreno

Ex Ministro de Trabajo, ex Director de la Función Pública, ex Presidente de Consejo de Estado y Consultor de la Cooperación Alemana para Colombia - G I Z.

1. Justamente ahora se celebra en Colombia la histórica fecha de los veinte años de vigencia de la Constitución de 1991, fruto de la Asamblea Constituyente conformada por actores provenientes de diversos sectores, rompiendo la hegemonía bipartidista o frente nacionalista, lo cual dio como resultado una Carta

Política fresca, pluralista y democrática que pretendió un salto de la democracia representativa a la democracia participativa, y del Estado de derecho al Estado social de derecho, concepto que enfatiza tema de los derechos como fundamental dentro del funcionamiento del Estado y dentro de las relaciones sociales.

La Constitución de 1886 ciertamente tenía un título destinado a los derechos civiles y a las garantías sociales que definía los derechos clásicos que hoy podemos llamar de primera generación, tales como: Libre circulación; libertad de prensa con responsabilidad; derechos de petición ante las autoridades; derecho de reunión; derecho a no ser molestado ni en su persona ni en su familia; privación de la libertad solo por motivos consagrados en las leyes y derecho a no ser condenado sin ser oído y vencido en juicio, entre otros.

Luego la Reforma Constitucional de 1936 incluyó los derechos de huelga, la consagración de la función social de la propiedad y el trabajo como obligación social que merece especial protección del Estado. Luego, el Plebiscito de 1957 estableció que las mujeres tendrían los mismos derechos que los varones, rompiendo la hegemonía masculina imperante para la época. Sin embargo, no se previeron mecanismos eficaces para su respeto y aplicación.



Lorenzo Muelas, Ex Constituyente, quien luchó por el reconocimiento de los derechos a los indígenas. En la Constitución de 1991 se le reconocieron los territorios indígenas como entidades político-administrativas del Estado, con sus dialectos como lenguas oficiales en dichos territorios y el derecho a gobernarse por autoridades propias, según sus costumbres y tradiciones. Además, se creó una curul especial para las comunidades indígenas.

Cortesía El Tiempo

2. Rasgos fundamentales de la Constitución de 1991 fueron: Primero la ampliación fuerte del catálogo de derechos, poniendo al día a Colombia frente a los estándares internacionales sobre la materia, y colocando nuestra Constitución como referente de las que en la región se hicieron posteriormente. En segundo término se previó un conjunto de instrumentos que permitieran la aplicación real de los derechos allí previstos. Veamos estos puntos a continuación:

- ▶ Son derechos de los colombianos a partir de la nueva Constitución, a título de fundamentales, los siguientes: el derecho a la vida (arts. 11, 12), a la honra (art. 21), a la igualdad (arts. 13, 43), a la paz (art. 22), al libre desarrollo de la personalidad (arts. 14, 16), a la intimidad (art. 15), a la libertad (arts. 17, 28), a la libertad de conciencia (art. 18), de cultos (art. 19), de expresión (art. 20), de información (arts. 20, 74), de enseñanza (art. 27), de asociación (arts. 38, 39), de circulación (art. 24), de trabajo (arts. 23, 26).
- ▶ A título de garantías procesales: el debido proceso (art. 29), el hábeas corpus (art. 30), la apelación de sentencias (art. 31), la no declaración contra familiares (art. 33), no ser sometido a prisión perpetua, destierro, ni confiscación (arts. 34, 35, modificado por el A. L. 1º de 1997).

▶ Como derechos políticos: participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40), reunión y manifestación pública y pacífica (art. 37), asilo político (art. 36).

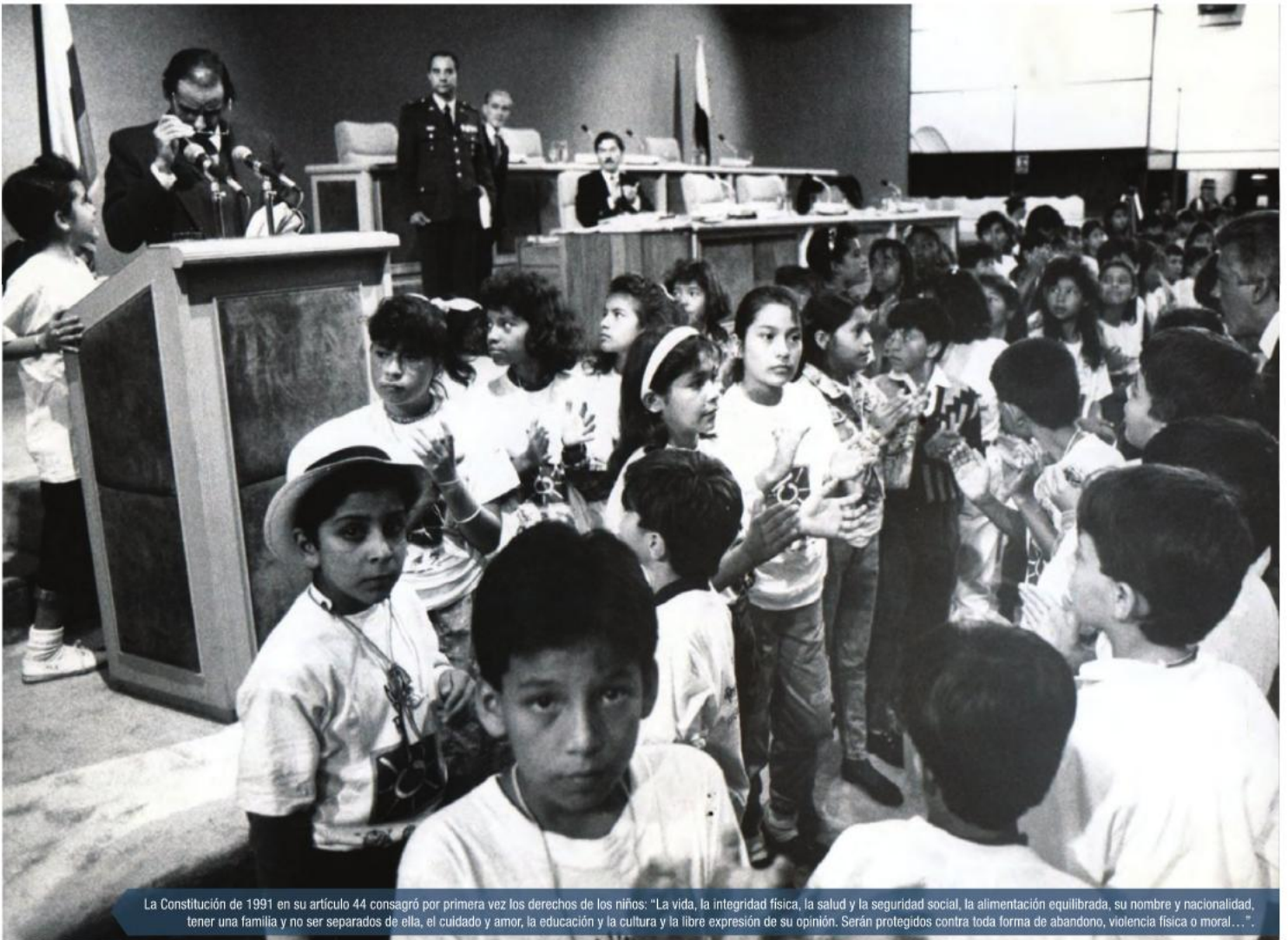
Son derechos de los colombianos a partir de la nueva Constitución, a título de fundamentales, los siguientes: el derecho a la vida, a la honra, a la igualdad, a la paz, al libre desarrollo de la personalidad, a la intimidad, a la libertad, a la libertad de conciencia, de cultos, de expresión, de información, de enseñanza, de asociación, de circulación, de trabajo.



Firma de la Constitución Política de 1991. En la foto, los presidentes de la Asamblea Nacional Constituyente Antonio Navarro Wolf, Álvaro Gómez Hurtado y Horacio Serpa Uribe.

Cortesía El Tiempo





La Constitución de 1991 en su artículo 44 consagró por primera vez los derechos de los niños: "La vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral...".

Cortesía El Tiempo

A título de *derechos sociales*: conformar una familia protegida integralmente (art. 42), a decidir libremente el número de hijos (art. 42), a divorciarse (art. 42), a la igualdad entre mujeres y hombres (art. 43), a la salud, seguridad social y alimentación de los niños (art. 44), a la formación y protección integral de los adolescentes (art. 45), el acceso a los servicios de protección y promoción de salud (art. 49), a la atención médica gratuita a los lactantes (art. 50), a una vivienda digna (art. 51).

Además es de suma importancia el reconocimiento expreso a las etnias en la Constitución de 1991.

4. Definidos los derechos y libertades y su contenido, era preciso estatuir constitucionalmente el *modus operandi* de la efectiva y real instrumentación de esos bienes jurídicos. Para ese efecto se incorpora a la Carta el principio de la buena fe, tanto a la actuación de la adminis-

tración como a la de los particulares; se declara la improcedencia de exigencias adicionales, de manera que si un derecho o actividad han sido reglamentados de modo general, las autoridades no pueden establecer requisitos adicionales. Igualmente, se señalan los derechos de aplicación inmediata y se establece **la acción de tutela**, figura conocida en otras constituciones y en particular en la legislación mexicana, como derecho de amparo. Consiste en la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento sumario, la protección de los derechos fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados, por una autoridad pública y procede cuando no se disponga de otro medio judicial de defensa. Ha sido reconocida como el logro más visible de la nueva Carta.

La Constitución encarga a la ley la regulación de las **acciones populares**, para

proteger derechos e intereses colectivos, y la **acción de cumplimiento** para garantizar la efectividad de las leyes y actos administrativos.

Se consagra expresamente el principio de responsabilidad del Estado, para que responda patrimonialmente por los daños antijurídicos, causados por acción u omisión de las autoridades públicas.

Pero además es importante destacar que dentro de la misión del Procurador General de la Nación le consignó la función de "proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad" y además se creó la figura del Defensor del Pueblo precisamente para que vele por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos.

La Carta de 1991 también creó la Corte Constitucional. Con anterioridad y desde 1910 la Corte Suprema de Jus-

ticia ejerció en Colombia el control constitucional, muy centrado en proteger el equilibrio de poderes. Ahora la Corte Constitucional ha consolidado una perspectiva muy importante sobre los derechos humanos que permite hablar de un humanismo, en el cual las personas están por encima de las instituciones y el Estado al servicio de los seres humanos.

En síntesis, el contraste entre la Constitución anterior y la actual de 1991, arroja un balance en materia de derechos humanos ampliamente favorable a esta última.

No obstante es preciso vencer la situación de pobreza crítica de muchos colombianos, superar las desigualdades sociales y someter la violencia de todo origen para lograr el ejercicio pleno de los derechos para todos. Igualmente habrá que pagar la inmensa deuda social a muchos de nuestros compatriotas.



# Escuela Superior de Administración Pública, gran líder del proceso constituyente



**Diana López Zuleta**

Periodista y Coordinadora Periódico ESAP

Una nueva vida, una nueva historia, una gran visión de futuro, fueron las esperanzas que albergaron los municipios del país con la instauración de una nueva Carta que cambiaría el rumbo de las ciudadanas y ciudadanos colombianos. Fue con esta idea que Marino Tadeo Henao, Director de la ESAP en el período comprendido entre 1986 y 1992, inició su entrevista para hablar de la Constitución de 1991 y los logros que dicha Carta ha alcanzado desde ese entonces hasta nuestros días.

La Constituyente comenzó con mesas de trabajo donde se recogieron más de 150 mil propuestas con el acompañamiento, organización y asesoría técnica de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en todo el país. "No hubo municipio en Colombia que no tuviera una mesa de trabajo para el proceso pre-constituyente", afirmó Tadeo Henao.

Tema al que igualmente hace referencia el Libro "Preguntas y respuestas sobre las mesas de trabajo", en donde se definen como aquellas que buscaban promover un gran debate nacional sobre las reformas que, a juicio de los ciudadanos, podían formular y tramitar sus propuestas a través de las mesas, y adoptarlas en la Asamblea Constituyente.

El proceso de descentralización que inició en 1986 con el Acto Legislativo 01 de la elección popular de alcaldes, creó la demanda de una nueva Constitución. Cabe resaltar que el proyecto de este acto legislativo, así como el Decreto 77 de 1987 y la ley que desarrolla consultas populares a nivel local, fueron pensadas desde la ESAP, como institución líder dentro del ejercicio.

Como principal elemento de este proceso, la opinión pública jugó un papel determinante; ciudadanos que hicieron un llamado urgente a reformar las instituciones, debido a los constantes fracasos y frustraciones que se habían presentado en los diferentes sectores que cobijan las necesidades básicas de la sociedad. Asimismo, era necesario que la democracia tuviera un modelo participativo. "Era un momento de conflictividad en el país (problemas del narcotráfico, conflicto armado) y nadie sabía cómo encontrar una salida institucional", expresó ante este tema, el ex Director de la ESAP.

Dos millones de personas integraron las mesas de trabajo convocadas por la ESAP; quienes participaron activamente en sus iniciativas y propuestas relacionadas con sus necesidades y principios que consideraban urgente reformar. La Escuela dio todos los insumos necesarios para hacer de estas mesas un proceso informado y analítico. Muestra de esto,



Foto: Archivo particular

fue la producción de 250 publicaciones, aproximadamente, de circulación masiva en el país, ejemplares en los que se empezó a trabajar desde la reforma Constitucional de la elección popular de alcaldes, hasta después de la aprobación de la Constitución de 1991. Estas publicaciones incluían videos, guías prácticas, material didáctico, cartillas, consejos, investigaciones y ensayos.

**“ Dos millones de personas integraron las mesas de trabajo convocadas por la ESAP, quienes participaron activamente en sus iniciativas y propuestas relacionadas con sus necesidades y principios que consideraban urgente reformar. ”**

Con el lema "La Constituyente es el camino", y con el objetivo de informar a los ciudadanos, la ESAP publicó libros como "Preguntas y respuestas sobre las mesas de trabajo", "Fallo de la Corte Suprema sobre la Constituyente", "Los Derechos Humanos en la Reforma Constitucional", y "Diccionario de Política y Derecho Público"; entre otros.

Los estudiantes de la antigua Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la Escuela fueron protagonistas principales del Programa de Pedagogía Consti-

tucional, que contribuyó a la formación de una nueva cultura política, además de cerrar la brecha entre lo teórico y lo práctico, para tener una mejor comprensión sobre los derechos, deberes y garantías.

Por otro lado, la ESAP convocó más de cinco mil talleres del Nuevo Ciudadano, a través de los cuales se divulgó la nueva Constitución y se capacitó en los alcances, acceso y uso de los instrumentos de protección de derechos (especialmente la Tutela) y de los nuevos mecanismos de participación ciudadana. Como se muestra en las Reflexiones sobre la experiencia colombiana para el proyecto de cooperación del Club de Madrid en Bolivia, escrito por Cepeda, Deas, Mockus y Tadeo (2005).

La última edición de la Constitución de 1886 fue impresa y publicada por la ESAP, así como la primera edición de 1991, ejemplares que fueron distribuidos en todos los municipios del país.

Marino Tadeo concluye: "la ESAP fue el corazón y el motor del proceso Constituyente", frase que reafirma el trabajo constante en investigación, capacitación y formación que hace la Escuela en el saber administrativo público.



Taller "Miércoles del Nuevo Ciudadano" en Villavicencio, Meta.

Foto: Archivo particular



Marino Tadeo Henao Ospina, ex director de la ESAP



# Jornadas de socialización de la Constitución de 1991 en el Meta, Llanos Orientales y Amazonas

## Jaime Parra López

Director Territorial ESAP (1991-1992), actualmente Gerente Nacional Conpes Comunal 2011

Con el inicio de las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), el 5 de febrero de 1991 se vislumbró una salida a la crisis institucional del país, que en esta parte de la geografía patria no era otra que la ausencia de Estado en los denominados entonces "Territorios Nacionales".

Esto hacía precaver un inusitado interés del pueblo metense, llanero y amazónico en los nuevos escenarios que se abrieron con los debates durante el período que sesionó la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991, al verla como un instrumento apropiado para reformar la Constitución de 1886.

Igualmente, la nueva Constitución Política, expedida el 4 de julio de 1991, está concebida como un tratado de paz con una atractiva carta de derechos inspirada en los principios de democracia participativa y pluralista.

Lo anterior estimuló durante ese histórico año de 1991 el ejercicio de apertura de espacios democráticos y participativos en la Dirección Territorial de la ESAP en Villavicencio como fueron:

1. La realización de los "Miércoles de la Constituyente" en el auditorio de la ESAP en el barrio San Fernando de Villavicencio, donde semanalmente se replicaba la temática de las Comisiones de la ANC en el Centro de Convenciones "Gonzalo Jiménez de Quesada" en Bogotá.
2. Con la promulgación de la Constitución se instituyeron también los "Miércoles del Nuevo Ciudadano" para su socialización esperanzadora de un nuevo país con un nuevo "Estado Social de Derecho", que potenciaba a su vez el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, iniciado en enero de 1986, que con la primera elección popular de alcaldes, en marzo de 1988, para un periodo de 2 años, trazó como lema "El Nuevo Municipio Colombiano".
3. En el acto de celebración de la fiesta patria el sábado, 20 de julio en la "Plazoleta de Banderas", frente al Palacio de Justicia en Villavicencio, se contó con la intervención del señor Alcalde de la ciudad –Ómar Vaca Hernández, fallecido trágicamente 12 días después en absurdo accidente de tránsito en la vía Bogotá-Villavicencio– y la del Director de la ESAP Territorial Meta y Llanos Orientales, este último disertó sobre el significado histórico en un país convulsionado de estrenar constitución 105 años después de estar vigente la de 1886, que junto con las del siglo XIX estuvieron precedidas de guerras civiles.
4. El miércoles, 24 de julio en el auditorio de la ESAP se conformó un equipo

interinstitucional con entidades públicas y privadas, instituciones educativas, cívicas, religiosas, gremiales, sindicales, populares, juntas de acción comunal (JAC), juntas administradoras locales (JAL) y organizaciones sociales en general, para definir una estrategia de sensibilización ciudadana y divulgación de la Carta Política de 1991, que definió un lema y diseñó una metodología con amplia cobertura territorial para adelantar jornadas pedagógicas constitucionales en su jurisdicción.

5. El miércoles, 7 de agosto de 1991 se realizó la Primera Caminata Pedagógica en Colombia, de sensibilización ciudadana sobre la Constitución de 1991 de gran impacto.



10 mil villavicencenses marcharon por las principales calles de Villavicencio, bajo el lema "Caminémosle a la Constitución". Este evento que se denominó "Primera Jornada de Sensibilización Ciudadana", fue organizado por el director seccional de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Jaime Parra López, y apoyado por la Alcaldía, la Gobernación, las Fuerzas Armadas, los sindicatos, colegios, gremios y asociaciones cívicas en general de la capital del Meta.

Foto: Archivo particular

## La Carta Política de 1991: un cuarto de siglo

### Miguel Borja

Docente Titular de Carrera - ESAP

En estos días, se da un lánguido debate sobre los veinte años de la Constitución. La efemérides no parece haber tocado las fibras de la mayoría de los colombianos, quienes permanecen impávidos frente a la celebración. Por esto, las voces que la evocan son casi las mismas protagonistas de la coyuntura política del '91: los constituyentes y los gobernantes de la época. De ahí que la nota dominante sea de nuevo el optimismo desbordado con la Carta, pocas son las voces críticas de esta. Se recuerdan sus bondades, pero difícilmente se señalan sus carencias. Es más, aún no se ha estudiado el efecto de la Constitución so-

bre la sociedad y el Estado; no se sabe si contribuyó a cambiar la realidad social y política; si encaminó la superación de los problemas centrales del país; si solamente fue una codificación de la Constitución de 1886 y sus reformas; o, una obra redactada a las carreras. Igualmente, es endeble la reflexión sobre los cambios que se le han introducido durante los últimos años: la recentralización del Estado y la Administración Pública, la reelección, la regla fiscal y el reparto de las regalías, modificaciones que tienden a desbarajustar su frágil estructura.

La Carta Política de 1991 está próxima a cumplir un cuarto de siglo y se constituirá, así, en la segunda más vieja del país, superada únicamente por la del año de 1886. Desde una perspectiva histórica ya

presenta signos de vetustez y parece no interpretar el país que se necesita construir, da signos de que no es capaz con las tareas que alegremente se le encomendaron. No se puede achacar a la Carta el origen de las dificultades, pero ella sí debe ser un instrumento de derecho para tratar de resolver políticamente los conflictos, de lo contrario qué sentido tendría haberla redactado.

De manera que Colombia está frente al dilema de mantenerla, reformarla, reconstruirla, o emprender el camino hacia la elaboración de otra. Desde una perspectiva optimista se puede considerar que está en el interés de los colombianos debatir el futuro de la Constitución, pues ella significa el acuerdo social que orienta el destino de la nación y el Estado. Es indispensable, por consiguiente, abrir canales de debate

democráticos y participativos, con miras a enajenarla de los círculos cerrados en que se encuentra cautiva. Frente a esta necesidad, la Escuela Superior de Administración Pública tratará de realizar un debate sobre la Constitución, a lo largo de los próximos cinco años, con el propósito de que el cuarto de siglo de ella no pase en vano, como ha sucedido con los veinte años que se cumplieron el pasado 4 de julio de 2011.

En consecuencia, se invita a los lectores del periódico a estar atentos a las convocatorias para instaurar una controversia política que permita contar con un texto constitucional idóneo para superar las dificultades del presente y construir un porvenir nacional próspero y justo, como respuesta a las necesidades endémicas y nunca satisfechas de tantas generaciones de colombianos.



# Treinta y dos reformas a la Constitución de 1991 y un solo espíritu verdadero



**Fabián Alfonso Belnavis Barreiro**  
Subdirector de Proyección Institucional ESAP

*"Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución". Artículo 16 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789)*

Pese a los buenos propósitos trazados desde el preámbulo de la Constitución Política de 1991 "(...) invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el cono-

cimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico, social y justo (...)", la realidad indica que en Colombia desde lo político, lo económico y lo social nuestro país refleja los mayores niveles de desigualdad en Suramérica y uno de los más altos del mundo, que el tránsito de la democracia representativa a la participativa aún sigue en la lista de pendientes y que 20 años después de promulgarse la Carta Política el país sigue padeciendo la existencia del conflicto armado, avivado por la no menos grata existencia del narcotráfico y con efectos colaterales perversos como la corrupción pública y privada, el desplazamiento y las disputas alrededor de la titularidad de la tierra.

Con la promulgación de la ley de reparación de víctimas y restitución de tierras, y lo que significa enfrentar este gran reto, el presidente Juan Manuel Santos expresó que habrá valido la pena gobernar el país.

En medio de todo este escenario desfavorable, la Constitución Política de 1991 –bautizada por muchos como la Constitución de los derechos, por la adopción de la acción de tutela y la existencia misma del Estado social de derecho, entre otras instituciones– representa para los colombianos un avance importante en materia de democracia y una conquista en el campo normativo, que sirve de telón de fondo para la implementación de las políticas públicas que reclaman los colombianos.

La primera etapa (1991-agosto de 2002) se caracteriza por catorce reformas, distribuidas en los siguientes años:

## 1993

1. Se erige a Barranquilla como Distrito Especial, Industrial y Portuario.
2. Se adicionaron algunas disposiciones para que el Presidente pudiera expedir el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Suplencia ante faltas absolutas o temporales en las corporaciones públicas.

## 1995

4. Se modifican los criterios de distribución que la Nación transfiere a los entes territoriales.
5. Se ordena que los tribunales militares estén integrados por militares activos o retirados.

## 1996

6. Se modifican las funciones de las asambleas departamentales; los diputados adquieren el carácter de servidores públicos.

## 1997

7. Se permite la extradición de nacionales al exterior por delitos no políticos, irretroactivamente.

## 1999

8. La expropiación no procederá sin indemnización por razones de interés social.

## 2000

9. La capital de Cundinamarca y de Colombia se denominará Bogotá D. C.

10. El deporte y la recreación forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

## 2001

11. Sistema General de Participaciones: Se establecen restricciones al monto del crecimiento del sistema destinado para gastos generales en las entidades territoriales.
12. Se reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Estatuto de Roma.

## 2002

13. Se otorga nacionalidad a los colombianos nacidos en el exterior registrados en una oficina consular.
14. Se amplía a cuatro años los períodos de ediles, concejales, alcaldes, diputados y gobernadores.

La segunda etapa –coincidente con los ocho años de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez– se caracteriza por la utilización de las reformas como elemento de las políticas de gobierno. De lejos, es el período en que más veces se ha modificado el texto constitucional, no solo en cantidad, sino en contenido; sobresalen la que permitió la reelección presidencial, las del régimen de regalías y transferencias, entre otras.

## 2002

15. Administración de justicia y Fiscalía General de la Nación. Se implementó el Sistema Penal Acusatorio.

## 2003

16. La reforma política introdujo figuras como el umbral, cifra repartidora, voto preferente, prohibición de la doble militancia y sistema de bancadas.

## 2004

17. Pérdida de derechos políticos a condenados por delitos contra el patrimonio económico (referendo).
18. Acto Legislativo No. 02, que permite la reelección inmediata del presidente de la República.

## 2005

19. Reforma al sistema de pensiones, para asegurar su sostenibilidad financiera y mayor cobertura.
20. Se agrega la circunscripción internacional para la Cámara de Representantes.

## 2007

21. Moción de censura a las asambleas y concejos municipales.
22. Se modifica el régimen de transferencias en departamentos, distritos y municipios.
23. Se amplía la composición del Concejo Distrital de Bogotá a 45 concejales.
24. Organización de las ciudades de Buenaventura y Tumaco como distritos especiales, industriales, portuarios, biodiversos y ecoturísticos; organización de la ciudad de Popayán como Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario; organización de la ciudad de Tunja como Distrito Histórico y Cultural; organización del municipio

portuario de Turbo (Antioquia) como Distrito Especial; organización del municipio de Cúcuta como Distrito Especial Fronterizo y Turístico.

25. Se elevan a rango constitucional las citaciones a ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos por parte del Congreso.

## 2009

26. Reforma política.
27. Prohibición del porte y consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, salvo prescripción médica.

## 2011

28. En proyectos de actos legislativos no se aplica el conflicto de intereses para los congresistas.
29. Eliminación de la Comisión Nacional de Televisión.
30. Principio de la sostenibilidad fiscal.
31. Homologación de cargos de carrera provisionales.
32. Sistema General de Regalías.

A la proliza y atávica manera de pretender resolver nuestros males a partir de la profusión o consagración normativa, la Constitución Política de 1991, desde la conformación plural de la Asamblea Constituyente, mantiene en el imaginario de los colombianos la idea de guardiana protectora de los derechos individuales y colectivos, recordándonos diariamente el inmenso reto que como sociedad tenemos para pasar de las palabras a los hechos, lo dispuesto por la Carta del 91 en la obtención de la anhelada paz y el desarrollo incluyente que merece nuestro país.



# Conmemoración del vigésimo aniversario de la Constitución Política de 1991

**Diana López Zuleta**

Periodista y Coordinadora Periódico ESAP

Con motivo de la celebración de los 20 años de la Carta Magna, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y la Universidad Santo Tomás realizaron un seminario el pasado 1º y 2 de junio en el Centro de Convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada, sede histórica de la Asamblea Nacional Constituyente.

El acto de instalación fue presidido por el Director de la ESAP, Honorio Miguel Henríquez Pinedo; Carlos Alberto Zuluaga, ex Presidente de la Cámara de Representantes; Horacio Serpa Uribe, Ex Copresidente de la Asamblea Nacional Constituyente; Germán Vargas Lleras, Ministro del Interior y de Justicia; Padre José Antonio Balaguera, Rector de la Universidad Santo Tomás, y los presidentes de las Altas Cortes.

Representantes del Gobierno Nacional, ex presidentes de la República, magistrados, constituyentes, autoridades de vigilancia y control del Estado y reconocidos académicos del Derecho disertaron sobre temas coyunturales que han impactado en el país desde la proclamación de la Constitución Política de 1991.

"La Constitución fue considerada uno de los 20 hechos más importantes de los últimos 200 años, porque cambió el país, en muchas cosas y es un marco constitucional moderno para un país que siempre quiere avanzar", expresó Antonio Navarro Wolff, gobernador de Nariño.

Por su parte, Alejo Vargas, investigador de la Universidad Nacional, afirmó que la Carta Política cambió el paradigma de la sociedad, al crear un nuevo escenario democrático que le permitió a Colombia abrir las puertas al siglo XXI.

Entrar a la modernidad y dejar atrás la Constitución del 86 creó una sociedad pluralista de respeto por los derechos sociales, culturales y económicos. En este



Cortesía Universidad Santo Tomás

contexto, Fernando Carrillo, ex Constituyente, hizo una comparación entre la vieja y la nueva Colombia que se gestó a partir de la movilización de los ciudadanos en pro de un nuevo país. Habló del potencial transformador que tuvo la universidad, los estudiantes y la juventud en la Séptima Papeleta. "Era un grito de ciudadanía, era una solicitud de cambio, era no resignarse a aceptar el statu quo tal cual se venía presentando desde el punto de vista político, que llevaba a que hubiera justificación para la violencia", afirmó Carrillo.

Distintos académicos expusieron los beneficios que trajo la Carta Política para los municipios. Muchos de ellos coincidieron en decir que la descentralización fue un aspecto esencial en el que se avanzó, porque se les dio mayor autonomía. Jaime Castro, ex Constituyente, enfatizó en el hecho de que luego de la elección popular de alcaldes, en el gobierno del presidente Betancur se empezaron a fortalecer administrativa y fiscalmente los municipios, y además se constitucionalizó la definición de municipio, describiéndolo como "la célula básica de la organización política y administrativa del Estado".

Como tarea pendiente, Alejo Vargas afirmó que se deben desarrollar figuras que la Constitución introdujo; por ejemplo, las provincias y las regiones vírgenes y que son mecanismos para desarrollar desde el ámbito municipal. De la misma manera, Fernando Carrillo apuntó que hay normas, desafíos y muchas asignaturas pendientes en términos del desarrollo y del cumplimiento de la Constitución de 1991.

El Director de la ESAP expresó que varios de los logros de la Constitución de 1991 fueron reconocer concretamente los derechos, señalar individualmente los derechos de aplicación inmediata y crear una serie de mecanismos para hacerlos efectivos ante los ciudadanos. Igualmente, explicó que gracias a los logros de la Cons-

titución de 1991, "hoy tenemos una institucionalidad más moderna, eficiente y eficaz, a pesar de los avatares de la realidad política en estas dos décadas, que en algunos momentos ha implicado retrocesos".

Este encuentro también contó con la participación de personalidades como Mauricio Fajardo, presidente del Consejo de Estado; Juan Camilo Restrepo, ministro de Agricultura y Desarrollo Rural; Alejandro Ordóñez Maldonado, procurador general de la nación; José Gregorio Hernández, ex magistrado de la Corte Constitucional, y ex presidentes como Ernesto Samper.

Samper, en su intervención, dijo que la Constitución de 1991 fue propiciada por tres acontecimientos: Primero, el asesinato de Luis Carlos Galán y lo que ello representó como la máxima expresión nefasta que se vivió en la década de los ochenta. Segundo, la desmovilización del M-19 y lo que significó como posibilidades de paz para el país, tercero, la influencia de todas las corrientes constitucionales que se empezaron a desarrollar como el neoinstitucional.

Sobre el mismo tema, el ex Constituyente Jaime Castro comentó que la Constitución del 91 se popularizó en su conocimiento, ya que las anteriores eran conocidas única y exclusivamente por especialistas. Gracias a que la Carta del 91 tiene un completo catálogo de derechos ciudadanos, su conocimiento se ha masificado.

Temas como la reforma a la justicia y sus instituciones, la viabilidad del Estado Social de Derecho, la estabilidad macroeconómica del país y el proyecto de acto legislativo de la sostenibilidad fiscal tuvieron un espacio de debate en el encuentro, que se organizó con el apoyo del Congreso de la República y la Corporación Centro de Estudios Constitucionales (Plural). Igualmente, se hicieron mesas de trabajo de diferentes regiones (Tunja, Bucaramanga, Medellín, Villavicencio y Bogotá)



Cortesía Universidad Santo Tomás

para presentar propuestas al Congreso de la República, como un aporte de la academia al debate de estos proyectos.

En cuanto a la reforma a la justicia, los conferencistas hablaron de que esta necesita unos replanteamientos, de ahí que deben modificarse el acceso, la descentralización y la rendición de cuentas en la justicia. Así mismo, hubo consenso en cuanto a que no debe suprimirse el Consejo Superior de la Judicatura, como lo propone el Gobierno, sino que debe reformarse.

Frente al tema de sostenibilidad fiscal, Rodrigo Uprimny, director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, indicó que la cuestión es si el principio de sostenibilidad fiscal es compatible o no con el Estado Social de Derecho. "El gran debate en Colombia es que la manera como había sido planteado el principio de sostenibilidad fiscal era primero muy restrictivo; segundo, conceptualmente equivocado al plantearlo como un derecho colectivo; y, tercero, en el fondo, orientado a restringir las facultades de la Corte Constitucional y de otros jueces de tutela de amparar derechos, y ahí sí puede haber una tensión muy fuerte con la cláusula del Estado Social de Derecho".

En el balance de la Constitución se destaca que es ampliamente democrática, participativa, pluralista y descentralista. En la clausura del evento, a cargo de Fernando Carrillo, se invitó a los estudiantes y a las nuevas generaciones a pensar en un país posmoderno, a trabajar por el compromiso de cumplir con los mandatos de la Constitución.

La conmemoración de los 20 años de la Constitución Política de Colombia fue propicia para analizar los temas de actualidad nacional contenidos en la Carta Magna que no se habían debatido de manera suficiente y que merecían ser revisados a la luz del desarrollo económico, político y social del país.



Cortesía Universidad Santo Tomás



Cortesía Universidad Santo Tomás



# Una Constitución legítima, democrática e igualitaria



**José Gregorio Hernández Galindo<sup>3</sup>**  
Ex Magistrado de la Corte Constitucional

La Constitución de 1991 fue el resultado de un proceso en el curso del cual fue necesario superar numerosos obstáculos provenientes de la interpretación que se hacía por los juristas sobre el ordenamiento entonces vigente, para permitir que el mismo pueblo, en ejercicio de su soberanía, convocara y eligiera a los miembros de un cuerpo constituyente.

En efecto, el artículo 218 de la Constitución de 1886, varias veces reformada, establecía un principio sentado desde 1910 y ratificado por el artículo 13 del Plebiscito de 1957, según el cual el único órgano facultado para reformar la Carta Política era el Congreso de la República, siguiendo los trámites allí mismo indicados.

Fue necesario acudir a las facultades propias del Estado de Sitio, y así lo hicieron los expresidentes Virgilio Barco Vargas y César Gaviria Trujillo, con el objeto de autorizar a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que contabilizara los votos populares depositados los días 27 de mayo y 9 de diciembre de 1990, que condujeron finalmente a la instalación y actividad de la Asamblea Nacional Constituyente.

Los Decretos Legislativos 927 y 1926 de ese año fueron revisados oficiosamente por la Corte Suprema de Justicia y declarados exequibles, de tal forma que en la primera ocasión indicada el pueblo colombiano expresó, con efectos políticos y jurídicos, su voluntad de reformar las instituciones fundamentales vigentes por conducto de una

corporación diferente al Congreso y con el fin de actualizar una normatividad que en muchos campos había sido rebasada por los acontecimientos tanto en el país como fuera de él y por el desarrollo del derecho público en el mundo, particularmente en lo relativo a la proclamación y protección de los derechos humanos.

Alcanzada una alta votación el 27 de mayo, fue tácitamente derogado el artículo 13 del Plebiscito de 1957, y en consecuencia quedaron abiertas las posibilidades de convocar lo que en ese momento se denominó una Asamblea Constitucional, ya que la idea originaria no consistía en expedir una nueva Constitución Política, sino en introducir modificaciones de fondo a la que venía rigiendo.

En la segunda oportunidad de participación del pueblo, que tuvo lugar el 9 de diciembre de 1990, se había producido un cambio de excepcional importancia en cuanto a los propósitos del proceso iniciado: La Corte Suprema de Justicia, al examinar la constitucionalidad del Decreto 1926 de 1990 –que incorporaba los acuerdos políticos adoptados por los partidos y movimientos mayoritarios, señalaba las características de la convocatoria y las reglas aplicables tanto para la composición de la Asamblea como para su campo de

acción–, si bien declaró ajustados al Estatuto Fundamental vigente los aspectos esenciales del acto revisado, concluyó en la inexequibilidad del temario por el cual se delimitaba la competencia de la Asamblea y retiró del orden jurídico toda posibilidad de control judicial de los actos y decisiones de ella. Es decir, al eliminar las barreras que los partidos y movimientos habían pactado, contraviniendo el amplio mandato popular de nivel constitucional contenido en el Plebiscito del 27 de mayo de 1990, la Corte Suprema –encargada de salvaguardar la intangibilidad de la Constitución de 1886– abrió de par en par las puertas a la plena competencia de la Asamblea –que pasó de ser “Asamblea Constitucional” a “Asamblea Constituyente”–, la cual decidió expedir una nueva Constitución Política y derogar la precedente con todas sus reformas.

Lo dicho desvirtúa por completo la tesis esbozada por algunos en el sentido de que los delegatarios pudieron haber desbordado el marco de sus atribuciones, lo que, de ser cierto, conduciría a la ilegitimidad de la Constitución. En realidad, el mejor título para acreditar lo contrario está constituido por las sentencias de la Corte Suprema de Justicia que respaldaron los decretos dictados por los presidentes Barco y Gaviria; que encontraron el proceso

ajustado a la Constitución entonces vigente, y que dieron vía libre a la convocatoria de la Asamblea. La segunda sentencia, es decir, la recaída sobre el Decreto 1926 de 1990, trajo como consecuencia una investidura de plenos poderes en cabeza de los delegatarios que elegiría el pueblo, sobre la base indiscutible de que delimitarlos implicaba violar lo resuelto por aquel.

Así las cosas, el 7 de julio de 1991 se promulgó la Constitución, cuyo contenido y alcances han permitido a los colombianos ingresar en el siglo XXI con unas instituciones renovadas y actualizadas, que si bien no son perfectas, gozan de los elementos esenciales para sostener la estructura de nuestra organización política.

Han transcurrido 20 años, y pese a la inestabilidad que en su ejecución han generado 35 reformas de carácter permanente –la mayoría innecesarias y adoptadas por razones coyunturales, y caracterizadas por la improvisación y la incoherencia–, debo decir que el influjo de la Constitución en el conjunto del sistema jurídico ha sido altamente benéfico. Es una Carta Política que proclama el Estado Social de Derecho; que insta una democracia participativa; que propende a la igualdad; que reconoce y protege la dignidad de la persona humana y sus derechos esenciales; que rechaza la intolerancia y la exclusión; que organiza las instituciones básicas en cuyo cumplimiento funciona el aparato estatal; y que establece valores y principios indispensables para regir a la sociedad y a las generaciones futuras dentro de un concepto democrático y pluralista.



Horacio Serpa Uribe, Antonio Navarro Wolff, Álvaro Gómez Hurtado y el ex presidente César Gaviria.

<sup>3</sup> Ex magistrado de la Corte Constitucional. Profesor universitario. Director de las revistas jurídicas *Elementos de Juicio*, de temas constitucionales, y *Juris Dictio*.



# La Constituyente de 1991 hizo inclusión de la mujer en el escenario de los derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales



Participación activa en la Asamblea Nacional Constituyente.

Cortesía El Tiempo

## Donelia Adarme Jaimes

Magíster en derecho público y abogada  
Facultad de Jurisprudencia del Colegio  
Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

La participación de la mujer en la fase preconstituyente y constituyente fue definitiva, pues se dejó sentir en el articulado de la Constitución de 1991, donde se logró plasmar importantes derechos para la mujer y la familia.

En las décadas anteriores al 91, la mujer era invisible para la Administración Pública en los cargos directivos y en los de elección popular; tenía una escasa y exótica participación.

En el Congreso preconstituyente fui nombrada representante nacional estudiantil en acto celebrado en el Concejo de Bogotá; tuve apoyo de múltiples sectores –estudiantes, sindicatos, negritudes, organizaciones indígenas y un

grupo de mujeres, entre amas de casa, madres comunitarias y otras incipientes organizaciones femeninas–.

En la Asamblea Nacional Constituyente intervinieron cuatro importantes mujeres: Aída Abella, María Mercedes Carranza, María Teresa Garcés Lloreda y Helena Herrán de Montoya.

Continuando con el proceso preconstituyente, a finales de 1990 sesionó en Bogotá un grupo de trabajo de mujeres que aportó a la consolidación de una propuesta del actual articulado constitucional en derechos civiles, políticos y económicos. Veamos los principales aportes.

1. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen iguales derechos y oportunidades. El Estado garantizará las condiciones para que la mujer pueda ejercer plenamente sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

2. No habrá discriminación por razones económicas, sociales, culturales, étnicas, de género, opción religiosa, política, sexual, lugar de procedencia regional, edad o estado civil.

3. El Estado promoverá la libre asociación y la participación ciudadana de hombres y mujeres.

4. El Estado garantizará la participación efectiva de la mujer en las instancias de decisión política, económica, social, cultural y civil de la nación.

5. El Estado garantizará la integridad psíquica y física de todas las personas. Se prohíbe cualquier trato degradante que lesione la dignidad humana.

6. El Estado garantizará la objeción de conciencia de todas las personas.

En la Asamblea Nacional Constituyente intervinieron cuatro importantes mujeres:  
Aída Abella, María Mercedes Carranza, María Teresa Garcés Lloreda y Helena Herrán de Montoya.

### Mujer, maternidad y familia

La maternidad y la paternidad cumplen una función social; el Estado protegerá de manera especial la maternidad y la familia como célula básica de la sociedad.

Finalmente, la Constitución de 1991 tiene rostro de mujer con derechos y deberes.



# Constitución Política de Colombia

## Publicaciones de la ESAP



## Miembros de la Asamblea Nacional Constituyente

1. Abella Esquivel Aída Yolanda
2. Abello Roca Carlos Daniel
3. Arias López Jaime
4. Benítez Tobón Jaime †
5. Cala Hederich Álvaro Federico
6. Espinosa Facio-Lince Eduardo
7. Carranza Coronado María Mercedes †
8. Carrillo Flórez Fernando
9. Castro Jaime
10. Cuevas Romero Tulio Enrique †
11. Chaliza Marcos † (reemplazó al Dr. Francisco Maturana, quien renunció)
12. Echeverri Uruburu Álvaro
13. Emiliani Román Raimundo †
14. Esguerra Portocarrero Juan Carlos
15. Fals Borda Orlando Enrique †
16. Fernández Renowitzky Juan B.
17. Galán Sarmiento Antonio
18. Garcés Lloreda María Teresa
19. Garzón Angelino
20. Giraldo Ángel Carlos Fernando
21. Gómez Hurtado Álvaro †
22. Gómez Martínez Juan
23. Guerrero Figueroa Guillermo
24. Herrán de Montoya Helena
25. Herrera Vergara Hernando
26. Holguín Armando
27. Hoyos Naranjo Óscar †
28. Lemos Simmonds Carlos †
29. Leyva Durán Álvaro
30. Londoño Jiménez Hernando
31. Lleras de la Fuente Carlos
32. Lloreda Caicedo Rodrigo †
33. Llorente Rodrigo (reemplazó al Dr. Misael Pastrana Borrero †, quien renunció)
34. Marulanda Gómez Iván
35. Mejía Borda Arturo †
36. Molina Giraldo Rafael Ignacio †
37. Muelas Hurtado Lorenzo
38. Navarro Wolff Antonio José
39. Nieto Roa Luis Guillermo
40. Ortiz Hurtado Jaime
41. Ospina Hernández Mariano
42. Ossa Escobar Carlos
43. Pabón Pabón Rosemberg
44. Palacio Rudas Alfonso †
45. Patiño Hormaza Otty
46. Pérez González-Rubio Jesús
47. Perry Rubio Guillermo
48. Pineda Salazar Héctor
49. Plazas Alcíd Guillermo
50. Ramírez Cardona Augusto †
51. Ramírez Ocampo Augusto †
52. Reyes Reyes Cornelio †
53. Rodado Noriega Carlos
54. Rodríguez Céspedes Abel
55. Rojas Birry Francisco
56. Rojas Niño Germán †
57. Salgado Vásquez Julio Simón †
58. Santamaría Dávila Miguel
59. Serpa Uribe Horacio
60. Toro Zuluaga José Germán
61. Trujillo García Carlos Holmes
62. Uribe Vargas Diego
63. Vásquez Carrizosa Alfredo †
64. Velasco Guerrero José María †
65. Verano de la Rosa Eduardo I.
66. Villa Rodríguez Fabio de Jesús
67. Yepes Arcila Hernando
68. Yepes Parra Miguel Antonio
69. Zafra Roldán Gustavo
70. Zalamea Costa Alberto

### Delegatarios con voz

71. Fajardo Jaime (EPL)
72. González Valentín (EPL)
73. Mejía Darío (PRT)
74. Peña Alfonso

† Ex constituyentes fallecidos.