

**CONGRESO: ¿UNICAMERALISMO O BICAMERALISMO?**

**ADRIANA BLANCO VARGAS  
ANDREA FRANCO DÍAZ**

**Director:  
Doctor HERNÁN ALEJANDRO OLANO GARCÍA**

**Trabajo de Investigación Dirigida presentado  
como requisito parcial para optar al título de  
Abogado**

**UNIVERSIDAD DE LA SABANA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**CHÍA, 2004**

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. PODER LEGISLATIVO	8
1.1. ORIGEN	11
1.2. DIVISIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS	17
1.3. SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS	21
1.4. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO	22
1.4.1. Monarquía Absoluta	23
1.4.2. Monarquía Parlamentaria	23
1.4.3. Régimen Presidencialista	24
1.4.4. Democracia Parlamentaria	26
1.5. CONFORMACIÓN DEL PARLAMENTO	31
1.5.1. Origen Demográfico	33
1.5.2. Origen Territorial	33
1.5.3. Origen Étnico, Económico o Gremial	35
1.5.4. Origen Nacional	36
1.6. SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS	38

	Pág.
1.6.1. Partido Único	40
1.6.2. Bipartidismo	41
1.6.3. Pluripartidismo	45
1.7. RÉGIMEN ELECTORAL	46
1.7.1. Elección Indirecta	46
1.7.2. Elección Directa	47
2. RÉGIMEN DE REPRESENTACIÓN POPULAR	50
2.1. PRINCIPIOS DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO	51
2.2. FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO	55
2.3. CONGRESO Y CÁMARAS LEGISLATIVAS	57
2.4. EL BICAMERALISMO	60
2.4.1. Bicameralismo y Representación Socioeconómica	62
2.4.2. Bicameralismo y Federalismo	63
2.4.3. Bicameralismo y Partidos Nacionales y Movimientos Regionales	65
2.4.4. Bicameralismo y Pluralismo Ideológico, Racial, Religioso y Cultural	66
2.4.5. Bicameralismo y Democracia Participativa	68
2.5. UNICAMERALISMO	71
2.5.1. Unicameralismo y Unidad Nacional	71
2.5.2. Unicameralismo y Gasto Público	72
2.5.3. Unicameralismo y Eficiencia Legislativa	73

	Pág.
2.5.4. Unicameralismo y Efectiva Representación Popular	74
3. COLOMBIA ENTRE EL BICAMERALISMO Y EL UNICAMERALISMO	76
3.1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES	78
3.1.1. Centralismo y Federalismo	80
3.1.2. Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia	86
3.1.3. Constitución Política de 1886	89
3.1.4. Reforma Política de 1968	91
3.1.5. La Constituyente de 1977	92
3.2. PROYECTO DE REFORMA DEL CONGRESO EN EL SENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE	93
3.2.1. Ponencia a Favor del Bicameralismo	102
3.2.2. Ponencia a Favor del Unicameralismo	107
3.3. PROYECTO DE REFERENDO CONSTITUCIONAL DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL MEDIANTE EL CUAL SE CONSAGRA EL RÉGIMEN UNICAMERAL EN COLOMBIA	111
3.3.1. Análisis de la Exposición de Motivos	112
3.3.2. Análisis del Numeral 6 del Artículo 1º del Proyecto	114
3.3.3. Ponencia para Primer Debate	118
3.4. PROYECTO DE REFERENDO CONSTITUCIONAL DE INICIATIVA POPULAR MEDIANTE EL CUAL SE	

	Pág
MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 114, 171 A 178 Y 374 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA	123
3.4.1. Exposición de Motivos	129
3.4.2. Articulado	134
CONCLUSIONES	138
BIBLIOGRAFÍA	144

## INTRODUCCIÓN

Paradójicamente, el bicameralismo surgió en Europa como una respuesta al unicameralismo aristocrático en donde sólo tenían asiento nobles y aristócratas de las monarquías feudales del siglo XI. En efecto, el rey de Inglaterra se rodeaba de consejeros designados por él pertenecientes a la nobleza y al alto clero. Esta tradición se mantuvo durante el siglo XII, observándose una tendencia aristocrática creciente de la asamblea.<sup>1</sup> Al decir de Linares Quintana, “En esos remotos tiempos (1066), en Inglaterra, como en la mayor parte de las naciones europeas, se observaba el principio de que en asuntos de importancia, como la interpretación de las leyes, el rey no debía obrar por propia iniciativa, sino que tenía previamente que escuchar el parecer de sus súbditos más prudentes. Era así que el monarca convocaba, dos o tres veces al año, el *witan* o consejo de varones, con el que mantenía *deep speech*, o sea, profunda conversación”.<sup>2</sup>

Durante el siglo XIII, en razón de la consolidación de la burguesía dado su poder económico, el rey se ve obligado a ampliar su consejo contando con representantes de dicho sector social provenientes de las nacientes villas, que

---

<sup>1</sup> MAITLAND F. W., citado por LINARES QUINTANA, Segundo V., Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, Tomo VIII, Buenos Aires, Editorial Alfa, 1963, p 42.

<sup>2</sup> LINARES QUINTANA, Segundo V., Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, Tomo VIII, Buenos Aires, Editorial Alfa, 1963, p 42.

más tarde darían lugar a las grandes ciudades inglesas.<sup>3</sup> De esta forma, el consejo de varones<sup>4</sup> inicialmente conformado por miembros de la alta aristocracia, fue abriendo paso a estamentos medios de la nobleza, al alto clero, al bajo clero y a los burgueses hasta definirse en 1340 bajo un sistema bicameral. Al respecto Linares Quintana sostiene lo siguiente: “Originariamente, pues, el parlamento no constituyó sino una sola asamblea, en cuyo seno, a lo sumo, se distinguía una tendencia del clero, otra de la nobleza y una última de la burguesía, a celebrar separadamente reuniones preliminares. (...) Afortunadamente para el porvenir del parlamentarismo británico, esa separación por órdenes abortó. No por eso se quedó en la asamblea única, sino que los altos barones y los preladados que formaban parte del viejo *Mágnam Concilium* propendieron a aislarse. Los caballeros de los condados, unidos por multitud de afinidades a los burgueses de las villas, siguieron deliberando con éstos. (...) En suma, hacia 1340, se vino a dar en dos asambleas: el bicameralismo quedaba fundado”.<sup>5</sup>

Si bien la Carta Magna de 1215<sup>6</sup> es catalogada como un documento feudal, no se puede perder de vista que dio lugar al triunfo del Parlamento, es decir, a la limitación de los poderes del Rey por parte de un cuerpo colegiado que, en oposición al Consejo Monárquico, le indicaba al gobernante el alcance de sus poderes. Inicialmente la limitación se dio en materia tributaria, trascendiendo luego

---

<sup>3</sup> PIRENNE, Henri. Historia Económica y Social de la Edad Media, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1975, ps 49 a 68.

<sup>4</sup> LINARES QUINTANA, Segundo V., Op. Cit., p 42

<sup>5</sup> *Ibidem*, ps 50 y 51.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p 46

a todas las esferas de la vida del ciudadano, su libertad, su capacidad de locomoción, su derecho a tener un patrimonio, a participar en la conformación del gobierno y a elegir y ser elegido.<sup>7</sup>

La vida político-económica de Europa en los siglos XVII y XVIII condujo a la consolidación de colonias continentales,<sup>8</sup> que más tarde darían lugar a nacientes repúblicas que bajo la reclamación de la libertad y la autodeterminación dieron cabida al establecimiento de más de veinte naciones en América, treinta en Asia e igual número en África. El siglo XIX despertó dentro de un trasegar independentista, y la gran mayoría de las naciones duplicaron las Constituciones norteamericana y de la primera república francesa;<sup>9</sup> los principios de libertad, igualdad y fraternidad adquirieron vigencia mediante un sistema de elección casi universal de los gobernantes y una forma de representación muy cercana a la democracia representativa.

La división del poder en tres Ramas, así como la creación de órganos de control, plasmó un régimen demoliberal que subsiste hoy en día en gran número de los Estados del mundo (salvo contadas excepciones como es el caso de la República Popular China, Cuba y Corea del Norte -con regímenes comunistas- y dictaduras militares de África, Asia y América Latina), haciendo énfasis en el sistema de pesos y contrapesos, de donde no escapa la relación ejecutivo-legislativo, legislativo-ejecutivo, judicial-legislativo-ejecutivo e intralegislativo bajo el sistema

---

<sup>7</sup> LINARES QUINTANA, Segundo V., Op. Cit, p

<sup>8</sup> KONETZKE, Richard. América Latina II. La Época Colonial. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1976, ps 264 a 312.

<sup>9</sup> LINARES QUINTANA, Segundo V., Op. Cit. Ps 65 a 71.

del bicameralismo. Lo que ha permitido la supervivencia del bicameralismo a nivel mundial en el siglo XXI, es el control interno que las dos Cámaras efectúan entre sí, tanto en el proceso de creación de las normas jurídicas como en el control político, tal como sucede en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991 merced a la instauración de la llamada “moción de censura”, según lo normado en el numeral 9 del artículo 135 de dicho texto constitucional. La tendencia a la división del parlamento o poder legislativo en dos Cámaras pasó de un rasgo aristocrático\* y plutocrático<sup>∞</sup>, a propender por la variedad de la representación de los diferentes Estados en los regímenes federales, o de las naciones disímiles que se asientan en un mismo territorio. Las Cámaras aristocráticas, generacionales, económicas y culturales no conducen, de manera inexorable, a su paralelismo o duplicidad.

Colombia no ha sido ajena al debate en torno a la contradicción entre unicameralismo y bicameralismo, y pese a que este último ha predominado durante los 192 años de vida republicana, en la Constitución de 1811 del Estado Soberano de Cundinamarca se hizo referencia al Poder Legislativo como un solo cuerpo al cual le competía interpretar, ampliar, restringir o comentar las leyes. Fue en las Constituciones posteriores en donde tuvo lugar el surgimiento del bicameralismo como expresión del Poder Legislativo, mediante el Acta de

---

\* Perteneiente o relativo a la aristocracia.// Clase noble de una nación.// Clase que sobresale entre las demás por alguna circunstancia.

<sup>∞</sup> Perteneiente o relativo a la plutocracia.// Preponderancia de los ricos en el gobierno del Estado.// Predomino de la clase más rica de un país.

Constitución de las Provincias Unidas de la Nueva Granada,<sup>10</sup> imperando ininterrumpidamente hasta hoy.

La Constitución Política de 1886<sup>11</sup> estableció en su Título V, artículo 58\*, la conformación del Congreso en Senado y Cámara de Representantes, recogiendo así la tradición de la mayoría de las democracias de occidente pero estableciendo diferencias en cuanto a las calidades para ser integrante de una y otra Cámara y las atribuciones específicas de cada una de ellas. Posteriormente, en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, y ante la crisis del bicameralismo en Colombia, Álvaro Echeverry Uruburu propuso la instauración del sistema unicameral, argumentando para ello que Colombia había llegado al bicameralismo perfecto que, en últimas, no es otra cosa que un modelo morigerado de monocameralismo dada la duplicidad de funciones que ejercen una y otra Cámara, así como por el origen electoral de sus integrantes.<sup>12</sup>

La iniciativa abrió el debate sobre la conveniencia de la reforma del Congreso, especialmente en lo pertinente con la adopción del unicameralismo, propuesta que fue aprobada en primer debate de la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente,<sup>13</sup> con lo cual se derrotó la iniciativa de continuar con un Congreso bicameral; sin embargo en el primer y segundo debate de la plenaria de la

---

<sup>10</sup> POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. Constituciones de Colombia, Tomos I y II, Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1986, ps 334 (Tomo I) y 269 (Tomo II).

<sup>11</sup> CASTRO CASTRO, Jaime. Constitución Política de Colombia, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1986, p 239.

\* “Artículo 58. La potestad de hacer leyes reside en el Congreso. El Congreso se compone del Senado y la Cámara de Representantes”.

<sup>12</sup> ECHEVERRY URUBURU, Álvaro y Otros, Gaceta Constitucional No. 54, ps 2 a 9.

<sup>13</sup> COLOMBIA, Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional No. 83, p 19.

Asamblea Nacional Constituyente<sup>14</sup> se acogió el texto derrotado en la Comisión, siguiendo entonces sujetos a un sistema bicameral que fue nuevamente cuestionado en la campaña presidencial del actual Jefe de Estado, Doctor Álvaro Uribe Vélez, y que se plasmó en la propuesta del Proyecto de Referendo Constitucional, con ponencia negativa en las Comisiones Primeras de Senado y Cámara. De todas formas, la discusión sigue vigente y vale la pena enderezar esfuerzos para desentrañar las bondades que un sistema unicameral que trae beneficio, tanto a la vida política del país como a la hacienda pública.

El Poder Legislativo dentro de los regímenes democráticos adquiere especial dimensión en aquellos que adoptan la fórmula del Estado Social de Derecho y de República Unitaria, concomitantemente. Por ello, para el Derecho Constitucional y la Ciencia Política no tiene sentido prohiar un sistema bicameral cuando una y otra Cámaras tienen el mismo origen y sólo son la expresión de la voluntad popular. Colombia mantiene su unidad política, pese al reconocimiento y protección de la diversidad étnica, cultural, ideológica y religiosa, todo lo cual está enmarcado dentro del principio tutelar del pluralismo, sin que ello signifique la edificación de dos o más naciones a su interior. Desde el punto de vista sociológico, en Colombia hay una plena identidad entre pueblo y nación, por lo que la institución de la representación popular no puede reflejar nada distinto careciendo, entonces, la figura del bicameralismo, de soporte sociológico, y pese a contar con uno jurídico, los fundamentos que la sostienen comienzan a

---

<sup>14</sup> COLOMBIA, Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional No. 142, p 26.

desgastarse por la fuerza misma del desarrollo de las instituciones y del enraizamiento de los principios democráticos a todo nivel, razones éstas que permiten sostener que Colombia camina lenta pero segura hacia el unicameralismo.

#### **4. PODER LEGISLATIVO**

El Estado, como forma superior de la organización social tiene, entre otras funciones, la de producir normas jurídicas con capacidad de cohesionar al conglomerado social, delegando en el poder legislativo la tarea creadora de los preceptos de mayor jerarquía, tales como la Constitución Política y las leyes. De allí se deriva una concepción política del Estado que tiene como fundamento el poder constituyente emanado de la soberanía popular.

Los Estados modernos se apropian de la concepción tripartita de los poderes reconociendo la necesidad de una participación directa o indirecta del pueblo en las decisiones estatales. En el primer evento se puede estar frente a las soluciones vía referendo o vía plebiscito, y en el segundo caso, será el órgano legislativo el encargado de crear las normas, ya de carácter constitucional o de orden legislativo. Por lo tanto, la sociedad contemporánea radica toda su legalidad y su legitimidad en un orden jurídico emanado de la ley escrita, supeditada a la equidad y la justicia.

El poder legislativo ha de entenderse como la potestad creadora de normas jurídicas cuya titularidad radica en el pueblo. Esta concepción ha sido incorporada

en el artículo 3 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que a la letra dice: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes en los términos que la Constitución establece”.<sup>15</sup> De esta manera se entroniza el principio de la soberanía popular, dejando de lado la denominada soberanía residente en la nación que había sido instituida en la Constitución de 1886 y que aludía a una forma de poder radicado especialmente en órganos intermedios entre el Estado y el pueblo.

La doctrina constitucional posterior a la Constitución de 1886 explicó así el alcance del artículo 2 de dicha Carta:

“Si la nación es un compuesto de cuatro elementos necesarios, la idea misma de su existencia es inseparable de otra idea sintética: la de su soberanía. No se concibe el objeto de una nación, ni la razón de ser de su existencia, sin su soberanía, dado que esta soberanía es la autoridad moral al propio tiempo que la efectividad del poder con que cada nación dispone de su suerte y figura, de igual a igual, en el concierto de todos los Estados constituidos o nacionalidades organizadas en que está dividido el mundo civilizado.

Si, pues, la soberanía es el principio fundamental en orden a lo político (cosa de todos o muchos) era necesario, después de proclamar la existencia, el nombre y la forma general de la nación, proclamar también su soberanía, como principio esencial, y determinar su residencia. Esta determinación, hecha por el art. 2, es la confirmación explícita del primero. Si la soberanía colombiana reside esencial y exclusivamente en la nación, en toda ella, y de ella emanan los poderes públicos, es

---

<sup>15</sup> BARRETO R., José Vicente y Otros. Constitución Política de Colombia, Bogotá, Editorial Legis, 2004, p 4.

patente la unidad nacional: la soberanía es así única, indivisible, tan absoluta cuanto es o puede serlo la existencia de la nación; ninguna otra soberanía puede serle contrapuesta, dentro de la nación; ella es el todo y lo contiene todo para Colombia, y ningún poder público será legítimo ni reconocido, si no emana de esa única soberanía. Su consecuencia necesaria es la unidad de esos poderes públicos, no obstante su separación de formas y de modo de obrar”.<sup>16</sup>

Si bien Colombia se había erigido como una República independiente en 1819 y promulgado Constituciones provinciales desde 1811, en realidad la lucha entre centralismo y federalismo condujo a una atomización del poder que obligó a una reafirmación de la unidad nacional, sin abandonar los conceptos individualistas que habían orientado al Estado gendarme liberal. La reforma constitucional de 1836 generó, al incorporar el concepto de función social, una apertura hacia el tránsito entre la soberanía nacional y la soberanía popular por cuanto que los diferentes sectores de la nación colombiana fueron entendiendo poco a poco que todos y cada uno hacían parte integral de la sociedad colombiana.

La soberanía popular se constituye a partir de 1991 en el eje fundamental del poder legislativo de manera que no puede existir norma jurídica alguna en donde no estén interpretados los intereses populares, ya que la misma Carta Política establece principios democráticos, participativos y pluralistas, fijando como fines esenciales del Estado la promoción de la prosperidad general, la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución

---

<sup>16</sup> SAMPER. José María. Derecho Público Interno, Bogotá, Editorial Temis, 1982, p. 300.

para todos los asociados y la facilidad de la participación de todos ellos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. Así las cosas, no podrán existir sectores sociales discriminados ya que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación y promueve la protección especial de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta, al tiempo que propicia las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando para ello medidas en favor de los grupos discriminados o marginados.

En este orden de ideas, la soberanía popular sólo puede ser ejercida dentro del marco del Estado Social de Derecho, alcanzando su mayor expresión en la creación de las normas jurídicas como materialización del poder legislativo que le es reconocido al pueblo a lo largo y ancho de la Constitución Política de 1991, tal como se desprende de su Preámbulo y de los artículos 3, 95, 103, 155 y 378.

#### 4.1. ORIGEN

El poder legislativo propiamente dicho nace aparejado al surgimiento del Estado, sin que esto signifique que los pueblos organizados bajo formas patriarcales o de comunidad primitiva no se hayan regido por unos preceptos de carácter vinculante aceptados por la totalidad del grupo social y transmitidos de generación a generación por la vía oral, los cuales obedecían a un poder de carácter social o familiar, más no a una organización política.

La historia reconoce en Hammurabi, siglo XVIII A de C, el primer redactor de un Código aplicable a un pueblo sometido al imperio de un Estado caracterizado por un régimen monárquico, en donde el poder legislativo se concentraba en cabeza del Emperador, el cual delegaba por su propia iniciativa la facultad de crear normas de carácter regional a sus gobernadores y sátrapas.<sup>17</sup> Posteriormente Dracón y Solón<sup>18</sup> tuvieron a su cargo la redacción y puesta en marcha de los primeros textos legislativos y constitucionales de carácter democrático que rigieron en buena parte los destinos de la ciudad-Estado de Atenas y que sirvieron de base para el desarrollo legislativo efectuado en Roma, cuyo primer código conocido es la Ley de las Doce Tablas.<sup>19</sup>

La estrecha relación que existe entre el origen del Estado y el del poder legislativo se explica en el hecho histórico de la exigencia por parte de un sector de la población de unas normas jurídicas escritas que dejen atrás el derecho consuetudinario u oral a fin de asegurar un mínimo de garantías preestablecidas. Aceptada esta noción se tendrá que todo el devenir histórico, desde mediados del siglo V A. de C y hasta la época actual, se condensa en una lucha permanente por la titularidad del poder legislativo como síntesis de todos los poderes que se engendran en el seno de una sociedad.

---

<sup>17</sup> NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Bogotá, Editorial Temis, 2000, ps 152 y 153.

<sup>18</sup> *Ibidem.*, ps 158 y 159.

<sup>19</sup> *Ibidem.*, ps 167 y 168.

El poder omnímodo de los emperadores, príncipes y reyes fue eclipsado por los principios de libertad, igualdad y fraternidad enarbolados por los revolucionarios franceses y los independentistas norteamericanos a finales del siglo XVIII, retornando la rueda de la historia a una forma política similar a la democracia ateniense para dar paso hacia el siglo XIX a lo que Carl Schmitt denomina Estado

Legislativo:

“Lo que, desde el siglo XIX, se ha entendido entre los Estados de Europa Continental como ‘Estado de Derecho’ era, en realidad, el Estado legislativo y, concretamente, el Estado legislativo parlamentario. El lugar preeminente y central que en ese Estado ocupa el Parlamento, se debe a que éste constituye el Cuerpo Legislativo, que tiene a su cargo la elaboración de estas normas, con toda la dignidad que corresponde al legislador.

El Estado legislativo es un Estado dominado por normas impersonales –generales, determinadas, concebidas como duraderas-, de contenido mensurable y determinable, en el que la ley está separada de su aplicación al caso concreto y en el que el legislador está separado de los órganos de aplicación de la ley. En este Estado ‘imperan las leyes’, no los hombres ni las autoridades. Más exactamente: las leyes no imperan, se limitan a regir como normas. Ya no hay poder soberano ni mero poder. Quien ejerce uno y otro, actúa ‘sobre la base de una ley’ o ‘en nombre de la ley’. Se limita a hacer valer en forma competente una norma vigente”.<sup>20</sup>

Los siglos XVIII y XIX se caracterizaron en Europa por la entronización del poder popular, es decir, el imperio del Tercer Estado, acaudillado por sectores destacados de los comerciantes comúnmente conocidos como burgueses y por un

---

<sup>20</sup> SCHMITT, Carl, Legalidad y Legitimidad. Traducción de José Díaz García. Madrid, Editorial Aguilar, 1968, ps 4 y 5.

grupo de aristócratas venidos a menos a raíz de la pérdida de su poder político tradicional, desembocando en el hecho histórico de la Revolución Francesa, de cuyo seno nacieron nuevas formas políticas, institucionales y jurídicas que acunaron las revoluciones económicas e industriales de Inglaterra y Alemania y las filosófico-políticas de Inglaterra y las colonias inglesas.

Se puede afirmar categóricamente, siguiendo a Carl Schmitt, que el Estado de Derecho es sinónimo de Estado Legislativo, es decir, de una organización social sometida a un régimen jurídico conformado por una legislación expedida por un órgano competente para ello sin que comparta dicha potestad con otro poder estatal. Sin embargo, en el Estado Social de Derecho el poder legislativo no se agota en la promulgación de la ley y en su aplicación por parte del órgano judicial, sino que se extiende a los principios de justicia y equidad; así lo ha interpretado la Corte Constitucional en Sentencia T-406 de 1992:

“La fórmula del artículo 1 de la Constitución ampliada y respaldada a través de todo el texto fundamental, según la cual Colombia se define como un Estado Social de Derecho, es de una importancia sin precedentes en el contexto del constitucionalismo colombiano. (...) El Estado Constitucional y Democrático ha sido la respuesta jurídico-política derivada de la actividad intervencionista del Estado. Dicha respuesta está fundada en nuevos valores-derechos consagrados por la segunda y tercera generación de derechos humanos y se manifiesta institucionalmente a través de la creación de mecanismos de democracia participativa, de control político y jurídico en el ejercicio del poder y sobre todo, a través de la consagración de un catálogo de principios y derechos fundamentales que inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política.

(...) Estos cambios han producido en el derecho no sólo una transformación cuantitativa debida al aumento de la creación jurídica, sino también un cambio cualitativo debido al surgimiento de una nueva manera de interpretar el derecho, cuyo concepto clave puede ser resumido de la siguiente manera: **pérdida de la importancia sacramental del texto legal entendido como emanación de la voluntad popular y mayor preocupación por la justicia material y por el logro de soluciones que consulten la especificidad de los hechos.** (...) De aquí la enorme importancia que adquiere el juez constitucional en el Estado Social de Derecho.

(...) En el sistema jurídico del Estado Social de Derecho se acentúa de manera dramática el problema –planteado ya por Aristóteles– de la necesidad de adaptar, corregir, acondicionar la aplicación de la norma por medio de la intervención del juez. **Pero esta intervención no se manifiesta sólo como el mecanismo necesario para solucionar una disfunción, sino también, y sobre todo, como un elemento indispensable para mejorar las condiciones de comunicación entre el derecho y la sociedad,** es decir, para favorecer el logro del valor justicia (de la comunicación entre derecho y realidad), así ello conlleve un detrimento de la seguridad jurídica.

(...) Es justamente aquí, en esta relación entre justicia y seguridad jurídica, en donde se encuentra el salto cualitativo ya mencionado: el sistema jurídico creado por el Estado liberal tenía su centro de gravedad en el concepto de ley, de código. La norma legal, en consecuencia, tenía una enorme importancia formal y material, como principal referente de la validez y como depositaria de la justicia y de la legitimidad del sistema. **En el Estado intervencionista se desvanece buena parte de la importancia formal (validez) y de la importancia material (justicia) de la ley”.**<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992, Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón. Gaceta Constitucional, p 35.

Como se desprende del fallo constitucional, el Estado Social de Derecho se caracteriza por la plena irreverencia al texto legal en cuanto éste, por sí solo, no pueda satisfacer el valor justicia y el principio de equidad. Pero si bien la Corte alude a un detrimento de la seguridad jurídica, ésta no sufre menoscabo cuando aparentemente un fallo, ya de constitucionalidad o de protección tutelar, va más allá de lo que la norma de manera escueta exige. El Estado Social de Derecho profundiza sus cimientos en las nociones fundamentales del derecho natural, primando entonces derechos esenciales como la vida, la salud, la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad, todo ello enmarcado dentro de la preeminencia del interés general frente al particular. El resultado de la labor jurisprudencial de los jueces constitucionales impone, inexorablemente, una nueva actitud del legislador, del hacedor de las normas jurídicas que si bien, como dice Carnelutti, son “obreros no calificados”,<sup>22</sup> van a producir normas jurídicas con un alto contenido de justicia y equidad.

El poder legislativo adquiere mayor relevancia dentro del Estado Social de Derecho, siendo su núcleo esencial la participación ciudadana de la cual emana la construcción de la ley, ya sea por su propia iniciativa conforme a los preceptos constitucionales (art. 155), por su intervención directa en los debates parlamentarios (art. 230, ley 5ª de 1992), o por el control de constitucionalidad que la misma Carta Política le asigna (arts. 241,1 y 242,1 constitucionales), de manera que la seguridad jurídica no sufre detrimento alguno merced a la directa y

---

<sup>22</sup> CARNELUTTI, Francesco. *Cómo Nace el Derecho*, Bogotá, Editorial Temis, 1989, p 1.

decidida participación ciudadana en la construcción de la ley en sus tres etapas fundamentales: iniciativa, debate y control de constitucionalidad.

#### 4.2. DIVISIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

Dentro de la estructura jurídica colombiana el poder público emana del pueblo, tal como lo prevé el artículo 3 constitucional, ejerciendo éste una soberanía de tal naturaleza que le permite establecer los derroteros de cada una de las Ramas del Poder Público primando, como es lógico, el principio de la participación ciudadana, de forma tal que los fines esenciales del Estado se materialicen a través de la creación de las leyes por parte de la Rama Legislativa, de su aplicación por parte de la Rama Ejecutiva y de la administración de justicia por parte de la Rama Judicial.

Desde la creación del Estado ateniense en el siglo VI A de C.,<sup>23</sup> se avisoró una forma de división del Estado en tres ramas u órganos del poder público, asignándole a cada una de ellas precisas funciones, sin que ello fuese óbice para su estrecha colaboración a fin de mantener el equilibrio gubernamental. Esta situación se ha repetido a lo largo de la historia, incluso sin importar la concentración de los poderes legislativo y judicial en cabeza del ejecutivo en aquellas formas de gobierno llamadas monárquicas o dictatoriales. Sin embargo, fue sólo a finales del siglo XVIII cuando se enfatizó en la necesidad de separar las

---

<sup>23</sup> GETTE, Raymond G. Historia de las Ideas Políticas, Editorial Nacional, México, 1980, ps. 99 a 108.

diferentes funciones del Estado en tres poderes esenciales que condujeran al logro de los objetivos que cada Estado en particular se propusiera.<sup>24</sup>

La democracia se convierte a raíz de la Revolución Francesa en la expresión más acabada de la organización social, encontrando en el parlamento o congreso el instrumento de la representación popular, sin importar que al frente de la jefatura del Estado se halle un monarca o un jefe de Estado elegido por voto indirecto (vía parlamentaria) o por sufragio universal. Colombia, dentro del marco del Estado Social de Derecho y como República Unitaria, acoge el principio de la división de los poderes públicos en legislativo, ejecutivo y judicial, determinando que “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”. Junto a las tradicionales ramas del poder público, el Estado Social de Derecho da una especial relevancia tanto a los órganos de control, más aún cuando éstos pueden ser expresión de la participación ciudadana, tales como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, como a las autoridades electorales, en cuanto tienen el encargo constitucional de velar por la transparencia de la voluntad popular expresada en las urnas cuando a ellas concurre en ejercicio de uno de los mecanismos de participación.

La organización del Estado moderno exige el cumplimiento de unas funciones determinadas dirigidas a garantizar el bienestar general de sus asociados, las

---

<sup>24</sup> GETTEL, Raymond G. Op. Cit. Libro II, ps 92 a 110.

cuales se desarrollan a través de sus tres ramas principales, que actúan de manera interrelacionada bajo unos lineamientos cardinales que determinan su específica naturaleza política. Max Weber ha sostenido que “desde el punto de vista de la sociología el Estado moderno es una ‘empresa’ con el mismo título que una fábrica: en esto consiste precisamente su rango histórico específico”.<sup>25</sup> Esta concepción moderna del Estado como empresa esbozada por, quizás, el principal sociólogo del siglo XX, permite admitir la teoría de las funciones estatales como actividad propia de la organización social en donde la tarea esencial es la de lograr el mayor grado de bienestar para los asociados. Debe entenderse que cuando se habla de función no se alude, en términos generales, a la teoría funcionalista, sino que se parte del presupuesto de actividad o tarea conjunta que, basada en un grado de especialidad, permite alcanzar un objetivo común esbozado de manera filosófico-política en la Carta de cada Estado.

En los Estados modernos prima el criterio de la colaboración armónica entre las diferentes Ramas del Poder Público, sin menoscabo de las funciones fiscalizadora, a cargo de los órganos de control, y electoral y constituyente, a cargo de órganos especializados. Esta colaboración armónica impone dentro del Estado Social de Derecho, y muy especialmente respecto del poder legislativo, una separación entre el constituyente y el legislador. Sobre este particular vale la

---

<sup>25</sup> WEBER, Max. *Economía y Sociedad*, Traducción de José Medina Echavarría, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1944, p 1061.

pena traer a colación la argumentación presentada por el exmagistrado y constitucionalista Luis Carlos Sáchica, quien ha expresado lo siguiente:

“No es lógico atribuir a uno de los poderes constituidos ordinarios, a más de su competencia específica, la de reformar la Constitución. Porque si el constituyente derivado puede reformar la estructura, las competencias y el funcionamiento de los poderes constituidos ordinarios y, entre ellos, los suyos, se crea una confusión inconveniente entre ambas funciones. (...) Por esto, parece necesario separar órganos y métodos de deliberación y decisión, de modo que sea una asamblea especial, y elegida expresamente para ello, la que adelante las labores constituyentes, lo cual, además, creará una vinculación directa entre el pueblo y el cuerpo constituyente, y hará patente la decisión de reforma, que hoy puede resultar sorpresiva u opacada por las tareas ordinarias del legislador”<sup>26</sup>.

Queda claro que dentro del Estado Social de Derecho es inminente la separación radical entre el poder constituyente y el poder legislativo para preservar la columna vertebral de la Carta Política; si bien el Constituyente de 1991 avanzó en materia de reforma constitucional al consagrar en el artículo 374 que la Ley de Leyes fuese reformada tanto por el Congreso como por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo, es notorio el hecho de que transcurridos doce años de vigencia de la actual Constitución se hayan aprobado catorce actos legislativos reformativos de la misma y se hayan presentado más de doscientos proyectos de actos legislativos en igual sentido, ocasionando así una mengua en

---

<sup>26</sup> SÁCHICA, Luis Carlos, Esquema para una teoría del poder constituyente, Bogotá, Editorial Temis, 1986, p 51.

la seguridad jurídica constitucional y demostrando una exagerada concentración de funciones en cabeza del poder legislativo.

#### 4.3. SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS

La división de los poderes públicos como característica del régimen democrático y del Estado de Derecho adquiere una connotación especial en el Estado Social de Derecho bajo el sistema de pesos y contrapesos o control del poder político de carácter horizontal, según el cual las tres Ramas del Poder Público confluyen, a manera de tributarias, al cauce principal del poder estatal, pero sujetas todas ellas al imperio constitucional, de manera que ninguna desborde los precisos límites de facultades otorgadas por ésta.

Max Weber sostiene que una de las características dominantes de los Estados democráticos occidentales es su racionalidad, presupuesto que acoge García Pelayo para discurrir de la siguiente manera:

“Una estructura es racional cuando una ordenación de órganos y de actos está establecida de tal manera que conduce a un objetivo previamente fijado recibiendo todos los elementos de la serie una disposición y un papel funcional con arreglo a la finalidad prevista. La racionalidad tiene un carácter técnico cuando los órganos y los actos están calculados para lograr una unidad de acción. Tiene carácter axiológico cuando se calculan para realizar un valor. (...) Desde este punto de vista hay que enfocar el tema de la división de poderes. El hecho de que los poderes del Estado estuvieran divididos, no era nuevo en modo alguno; pero si era nuevo el sentido dado a la división, pues ésta no resultará de una mera concurrencia empírica de poderes, sino de un plan para asegurar los derechos individuales. (...) En efecto, durante

el siglo XVIII, la Constitución inglesa llama la atención de los observadores por sus 'pesos', 'controles', 'frenos', 'obstáculos', etc., entre los poderes, y en un siglo dominado por la idea del equilibrio mecánico, esta circunstancia era altamente estimada".<sup>27</sup>

Los dos principios de la democracia liberal acogidos por la democracia legislativa y hoy por el Estado Social de Derecho, son: de una parte, la separación de los tres poderes, cada uno plenamente individualizado, y de otra, la estrecha y necesaria vinculación de aquellos entre sí pero con un sistema de correctivos y vetos recíprocos que si bien neutraliza los excesos de unos frente a otros no genera en ningún momento su anulación, propugnando más bien por su dinámica.

#### 4.4. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

La organización estatal moderna y contemporánea surge bajo la figura del Estado-nación, procurando la imposición de unas fronteras artificiales para un territorio determinado sobre el cual un pueblo, identificado con una historia, un lenguaje, una religión y unas tradiciones comunes, acepta su individualización y acata las órdenes de un régimen legal concentrado eminentemente en un individuo. Este surgimiento del Estado moderno ha transitado por cuatro formas principales de organización política, a saber: la monarquía absoluta, la monarquía parlamentaria, el régimen presidencialista y la democracia parlamentaria.

---

<sup>27</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado, Madrid, Alianza Editorial, 1984, ps 154 y 155.

#### 4.4.1. Monarquía Absoluta

Buena parte de las monarquías limitadas garantizaron su vigencia histórica merced a la concesión de una serie de privilegios otorgados a los nobles, especialmente en materia de pago de impuestos y recaudación tributaria. Sin embargo, el ansia de poder de algunas casas dinásticas, llevaron al absolutismo, desprendiéndose del influjo de los consejos aristocráticos y de los nobles adinerados que, en buena medida, se constituían ya en un dique frente a la presión popular o en mecanismo de financiación del fausto imperial.

La monarquía absoluta sintetizó su filosofía en la frase de Luis XVI: “El Estado soy yo”, y surge como un mecanismo de defensa contra los movimientos sociales auspiciados y liderados por la naciente burguesía mercantil, la cual se vio favorecida por el resentimiento de los nobles venidos a menos al ser despojados de sus atribuciones alcabaleras y de consejería. Es este modelo de gobierno el que da paso a un régimen democrático liberal que sin eliminar de manera tajante a la nobleza facilita la instauración de un régimen parlamentario.<sup>28</sup>

#### 4.4.2. Monarquía Parlamentaria

Las aristocracias europeas diseñaron una serie de limitaciones para frenar el ilimitado poder de los monarcas, conformando una serie de consejos asesores que más tarde desembocarían en el renombrado parlamento cuyo punto de nacimiento

---

<sup>28</sup> DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona, Editorial Ariel, 1980, ps 344 a 347

fue la Gran Bretaña al finalizar la alta Edad Media y concomitante con los prolegómenos de la Revolución Industrial. Históricamente la monarquía parlamentaria se presenta anterior a la monarquía absoluta, pero ante el derrumbe de esta última la primera renace como una solución intermedia entre el absolutismo y la democracia liberal. De todas formas, una y otra engendraron las diversas modalidades de lo que hoy se conoce como régimen parlamentario o democracia legislativa.

El sistema de pesos y contrapesos que hoy orienta al régimen democrático tuvo su origen en la monarquía parlamentaria y se instituyó como un auténtico freno al poder omnímodo y teocrático del monarca, sin acudir al auxilio de la iniciativa popular; muy por el contrario, el propio monarca creaba sus consejos o asambleas de notables, representativas de los aristócratas y de la alta burguesía. Vale la pena resaltar el hecho de que en el seno de estos parlamentos aristocráticos creados a dedo por el rey, se fue dando piso a la construcción de la separación de los poderes, y de esa realidad sociopolítica emergieron las teorías de la división de los poderes de Montesquieu.<sup>29</sup>

#### 4.4.3. Régimen Presidencialista

En 1787 los Estados Unidos de Norteamérica proclaman una Constitución con un régimen que la ciencia política ha denominado presidencialista, apartándose así del modelo francés y de otras repúblicas que al calor de la Revolución Francesa

---

<sup>29</sup> DUVERGER, Maurice, Op. Cit. ps 342 a 344.

surgieron a finales del siglo XVIII y principios del XIX. Al decir de la doctrina,<sup>30</sup> el sistema político norteamericano es único en el mundo occidental frente a las democracias parlamentarias europeas y de buena parte de los países de los otros continentes.

La característica más relevante del régimen presidencialista radica en la fórmula consignada en la Constitución norteamericana de 1787 que da al Presidente la calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, quedando revestido de una amplia gama de facultades entre las que se distinguen la ejecución de las leyes, el mantenimiento del orden público, la dirección y utilización de la fuerza pública, el nombramiento de altos funcionarios federales, la dirección de las relaciones públicas, la suprema dirección y coordinación de la administración pública y la participación directa en la formación de las leyes.<sup>31</sup>

Dentro del régimen presidencialista puede enmarcarse la Constitución Política de Colombia. En efecto, el artículo 189 constitucional, en concordancia con el artículo 115, *ibídem.*, da al Presidente la calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. En el mismo sentido, el artículo 188 Superior lo define como símbolo de la unidad nacional, con lo cual el primer magistrado de la nación adquiere la preeminencia política en el manejo de todos los asuntos públicos, incluido el control previo de constitucionalidad que puede ejercer en

---

<sup>30</sup> DUVERGER, Maurice, Op. Cit. p 296.

<sup>31</sup> NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Bogotá, Editorial Temis, 2000, ps 575 y 576.

relación con los proyectos de ley aprobados mediante el Congreso, según la figura de la objeción presidencial consignada en el artículo 167 de la Carta.

El régimen presidencial tanto de los Estados Unidos de Norteamérica como de la República de Colombia determina la no injerencia del Presidente tanto en las decisiones del Congreso como en los fallos adoptados por las Altas Cortes; sin embargo, una de las características del régimen presidencial colombiano le asigna al ejecutivo la facultad exclusiva de iniciativa legislativa en materias relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo, la estructura de la administración nacional, la celebración de contratos y empréstitos, el establecimiento de las rentas nacionales y la fijación de los gastos de la administración y las normas relativas a las funciones del Banco de la República. Así mismo, sólo compete al Presidente de la República, por intermedio de sus ministros, proponer los proyectos de ley que tengan relación con materias tales como la organización del crédito público, el comercio exterior y el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

#### 4.4.4. Democracia Parlamentaria

En los tiempos modernos se hace referencia a la democracia parlamentaria, comprendiendo tanto regímenes monárquicos, como es el caso de la Gran Bretaña, como regímenes democráticos, como sucede en Francia, España e Italia, fundamentalmente, sin perder de vista que otras naciones como Alemania antes de la reunificación, contaban con este modelo de régimen democrático.

A diferencia del régimen presidencialista, que se caracteriza por un ejecutivo monolítico, el régimen parlamentario presenta al poder ejecutivo como dualista que se bifurca en un jefe de Estado que corresponde al Presidente de la República y un jefe de gobierno asignado al primer ministro. Esta dicotomía ejecutiva es lo que impone la característica del régimen parlamentario, ya que sin importar si el órgano legislativo es monocameral o bicameral, su composición influye en la designación del primer ministro, quien en la mayoría de los casos ostenta la calidad de parlamentario. De igual manera, el eje central del régimen parlamentario radica en la potestad presidencial de disolver el parlamento cuando las conveniencias políticas así lo ameriten, facultad que sólo puede ser ejercida por una vez al año.

Se puede afirmar, sin temor a equívocos, que en la actualidad buena parte de las democracias del mundo desarrollan regímenes constitucionales que involucran tanto instituciones del sistema presidencial como del parlamentario. El ejemplo más característico de esta hibridación institucional se encuentra en Francia, y como forma *sui géneris* se puede ubicar el sistema directorial de la República Federal Suiza en donde la jefatura del Estado está a cargo de un directorio de cuyo seno se elige al Presidente Federal, quien ostenta la calidad de Jefe de Estado.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> DUVERGER, Maurice, Op. Cit., p 268.

El sistema constitucional colombiano presenta una situación especial que conjuga los regímenes presidencial y parlamentario; el primero, en cuanto asigna al Presidente de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, como se anotó anteriormente, y el segundo, porque atribuye al Congreso la potestad de separar del cargo a los ministros haciendo uso de la moción de censura. En efecto, el numeral 9 del artículo 135 de la Carta, faculta a cada una de las Cámaras para “proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada Cámara. Una vez aprobada, el Ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia, a menos que la motiven hechos nuevos”.<sup>33</sup>

En el debate efectuado al interior de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 en torno al control político que le corresponde al Congreso de la República en relación con los altos funcionarios del Estado, se esgrimieron los siguientes argumentos para justificar la incorporación de la figura de moción de censura:

“Los países (de América Latina) que han reencontrado el camino de la democracia evolucionan políticamente hacia un sistema menos presidencialista que,

---

<sup>33</sup> BARRETO R., José Vicente, Op. Cit., p 66.

históricamente señala el retorno a las situaciones políticas menos tensas. (...) Argumentos de fondo, fruto del análisis sereno, proporcionaron los miembros de la Comisión Tercera en defensa del establecimiento de la censura a los ministros para hacerla eficaz y segura. Para rodearla de certeza y garantías jurídicas. Para que no se convierta en licencia de abusos y motivo de desorden político. (...)

Como el origen de esta Asamblea está vinculado con el cuestionamiento de los fundamentos del Estado y del juicio que se ha hecho a sus instituciones, parece oportuno recordar que la voluntad general fue la que solicitó que se definieran y además, se buscara precisar las obligaciones y los límites a los cuales deben someterse los órganos del Estado, desprestigiados como nunca antes se había registrado en la historia del país.

La experiencia de los últimos años es contundente en cuanto al desgaste y al enorme costo político de una y otra rama del poder público. El desequilibrio en materia de funciones entre el ejecutivo y el legislativo es impresionante. No guardan equivalencia, ni proporción, ni relación. El primero se ha robustecido en mengua y deterioro del segundo. El debilitamiento de los poderes del Congreso ha ocurrido paralelo con la transformación del papel del Estado. Ciertamente, la regulación de numerosos fenómenos propios de la economía, en materia de producción, precios, moneda, empleo, salarios e inversiones, hace años que se escaparon de la forma jurídica de la ley. En estas fechas se mueven a través de una compleja red de políticas. Estas se manejan por intermedio de un arsenal de instrumentos de hacienda pública, de moneda y crédito, de tipos de cambio y, en fin, de controles directos. En esta forma produce determinados efectos económicos y sociales y alcanza uno o varios objetivos relacionados por ejemplo, con el empleo, los precios, la distribución de la renta y la riqueza, o bien, la protección y prioridad de ciertas regiones e industrias. Todas esas decisiones, para bien o para mal de la Nación, se concentran en una sola rama del poder público que detenta una suma de poderes excesivos in que a la postre responda efectivamente de su ejercicio. El Congreso, órgano de

representación y cuerpo deliberante, una vez que vota las leyes en las cuales define límites jurídicos al interior de los cuales el gobierno puede actuar, queda con el papel de espectador. Igual le ocurre a la comunidad frente a decisiones que en una u otra forma la afectan. Actualmente, los controles políticos, para llamar a cuenta a los ministros a fin de que respondan por actos que ocurren en sus despachos, son totalmente inanes”.<sup>34</sup>

La moción de censura así planteada por los Constituyentes tiene un fundamento eminentemente filosófico-político consistente en que no pueden existir decisiones estatales a cargo del Ejecutivo sin control alguno; la irresponsabilidad política sólo puede ser predicable de los miembros del Congreso en lo atinente con sus opiniones y sus votos, pero la Rama Ejecutiva es totalmente responsable de sus decisiones ya que éstas afectan directamente a toda la comunidad. De allí que la moción de censura se predique en relación con los ministros del despacho por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, esto es, por sus actuaciones de carácter político y administrativo.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 consideró que la incorporación de la figura de la moción de censura en la Carta Política implicaba “injertar en el sistema presidencial colombiano el régimen parlamentario”,<sup>35</sup> más aún si se tiene en cuenta el desequilibrio existente entre los poderes del ejecutivo en relación con el legislativo. Colombia a partir de la reforma constitucional de 1968 creó un régimen presidencialista cesarista o imperial que desborda, en gran medida, el modelo

---

<sup>34</sup> COLOMBIA, Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional No. 79, 1991, p 14.

<sup>35</sup> COLOMBIA, Asamblea Nacional Constituyente, Op. Cit. p 15.

norteamericano, por lo que la moción de censura viene a constituir una aire fresco dentro del sistema de pesos y contrapesos respecto de las ramas del poder público.

#### 4.5. CONFORMACIÓN DEL PARLAMENTO

Las democracias parlamentarias o legislativas se fundamentan en el principio de la representación popular expresada en el sufragio universal que consiste en el derecho de cada ciudadano a emitir un voto en absoluta condición de igualdad frente a los demás ciudadanos, sin importar su origen social, económico, político, cultural, racial o religioso.

Mediante el sufragio universal se garantiza la intervención directa de los ciudadanos a fin de conformar el órgano legislativo de representación popular, dando así forma al instituto de la democracia representativa que, en gran medida, se complementa con la democracia directa expresada a través del referendo y del plebiscito. El voto directo del pueblo para elegir a sus representantes puede tener algunas limitaciones de carácter demográfico, territorial, económico o gremial y nacional. En uno y otro caso el ciudadano no pierde su relación directa con el sistema democrático y, muy por el contrario, se propende por un sistema de representatividad que interrelacione dos o más categorías.

Colombia presenta una conformación sui géneris de su órgano legislativo; de una parte, el Senado de la República elige 100 Senadores por circunscripción nacional y 2 más por la denominada circunscripción nacional indígena. Así mismo, la Cámara de Representantes complementa los orígenes demográfico y geográfico de su composición con los elementos étnico, de minorías políticas y de colombianos residentes en el exterior. En efecto, los incisos 4 y 5 del artículo 176 constitucional<sup>36</sup> faculta a la ley para establecer una circunscripción especial de los sectores sociales ya indicados, a fin de asegurar su participación en la Cámara de Representantes, función que el legislador cumplió mediante la ley 649 de 2001<sup>37</sup> que se puso en práctica en las elecciones del 10 de marzo de 2002, completándose así un amplio espectro dentro del marco de la representación popular.

Vale la pena precisar que la ley 649 de 2001<sup>38</sup> se tramitó como estatutaria y por lo tanto el proyecto de ley que le dio origen (25 Senado y 210 Cámara de 1999) debió someterse al control previo de constitucionalidad, labor agotada mediante la Sentencia C-169 de 2001<sup>39</sup> con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz. Así mismo, debe traerse a colación que mediante el artículo 66 de la ley 70 de 1993<sup>40</sup> se creó la circunscripción especial de negritudes, texto que fue declarado

---

<sup>36</sup> BARRETO R. José Vicente, Op. Cit., p 86.

<sup>37</sup> *Ibidem.*, p 416.

<sup>38</sup> COLOMBIA, Diario Oficial No. 44371 del 28 de marzo de 2001

<sup>39</sup> COLOMBIA, Corte Constitucional, Expediente PE-012. Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz

<sup>40</sup> COLOMBIA, Diario Oficial No. 41013 de agosto 31 de 1993.

inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-484 de 1996 con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, por cuanto que dicha ley no se tramitó como estatutaria.

#### 4.5.1. Origen Demográfico

Por antonomasia, la conformación del parlamento tiene como fuente primaria al pueblo, de tal forma que el número de representantes, diputados, senadores, congresistas o parlamentarios, corresponda de manera proporcional al total de la población nacional, regional o local, según el caso. Sin embargo, la pirámide poblacional siempre determinará una estrecha relación entre población total y ciudadanos en capacidad de votar, los cuales a su vez expresarán a través del acto de sufragar, su deseo de participar en los diferentes eventos electorales. En Colombia la Cámara de Representantes tiene un origen eminentemente demográfico sustentado en la letra del artículo 176 de la Carta Política que dispone la elección de un representante por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

#### 4.5.2. Origen Territorial

Todos los Estados hoy existentes en el mundo se dividen territorialmente en fracciones que reciben diferentes denominaciones tales como departamentos, provincias, regiones, cantones o, en las organizaciones políticas federadas,

estados. Ello impone un sistema de representación parlamentaria que tenga en cuenta todas y cada una de las divisiones en que se encuentre subdividido el Estado como unidad política.

En el caso colombiano, la Cámara de Representantes posee una representación dual, sumando a la modalidad demográfica, ya expresada, la representación territorial consagrada en el artículo 176 Superior, que indica que cada departamento y el distrito capital de Bogotá conforman una circunscripción territorial, cada una de las cuales elegirá dos representantes.

El Constituyente de 1991 mantuvo el sistema híbrido de la representación demográfica y territorial para la Cámara de Representantes. Sin embargo, si se tiene en cuenta que de los 166 representantes se excluyen los 5 elegidos por circunscripción especial, el peso de la representación territorial frente a la demográfica es de un 41%, con lo que ciudades como Bogotá, D.C. y departamentos como Antioquia y Valle del Cauca pierden, proporcionalmente, representatividad frente a departamentos de escasa población como Guainía, Vaupés, Vichada y Amazonas, ya que allí son elegidos representantes con menos de cinco mil votos.

Con miras a hacer un mayor énfasis en la representación territorial el Ejecutivo, en concordancia con el Congreso de la República, y luego de la revisión previa por parte de la Corte Constitucional, puso recientemente en consideración del pueblo

colombiano un Proyecto de Acto legislativo contenido en la ley 796 de 2003, en cuyo artículo 6 se contemplaba tanto la reducción de la Cámara de Representantes como la disminución de la representación demográfica, proyecto que fue negado por el pueblo colombiano al no superar el umbral establecido por la Constitución Política en su artículo 378, por lo que seguirá imperando el sistema dual de la representación tanto demográfica como territorial.

#### 4.5.3. Origen Étnico, Económico o Gremial

El inciso 1 del artículo 176 Constitucional estatuye la conformación de la Cámara de Representantes mediante el sistema de representación territorial y consagra, a su vez, la figura de las circunscripciones especiales, entendidas éstas, según las voces del inciso 3 ibídem, como las constituidas por los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior, sin aludir a la representación de los gremios económicos, sindicatos o grupos sociales, a la usanza de otros regímenes constitucionales imperantes en Europa. Pese a lo anterior, el inciso 5º del artículo 108 Constitucional faculta a los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos para inscribir candidatos al Congreso de la República, con lo cual no es extraño que las diferentes confesiones religiosas, las asociaciones de deportistas, los minusválidos y hasta las organizaciones gremiales y económicas de manera singular ocupen uno o más escaños en el Congreso de la República.

Como ya se anotó, el inciso 4 del artículo 176 constitucional faculta a la ley para establecer una circunscripción especial a fin de asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas, así como de los colombianos residentes en el exterior. Igualmente, el inciso 2 del artículo 171 Superior establece una circunscripción nacional especial para comunidades indígenas, las cuales podrán elegir dos Senadores.

#### 4.5.4. Origen Nacional

Las teorías de la representación popular acuñadas al interior de la Revolución Francesa, del proceso institucional de la Gran Bretaña y del movimiento independentista de las colonias americanas, se bifurcaron en las concepciones de la representación fraccionaria y la representación nacional, las cuales tienen consecuencias disímiles en lo que respecta al ejercicio del derecho de sufragio. La primera fue entendida por Rousseau como la cuota parte que cada ciudadano representa respecto del total de la población, a manera de un todo dividido proporcionalmente en tantas partes como ciudadanos contenga el Estado. Así las cosas, en un Estado de mil ciudadanos cada uno de ellos ostenta una representación equivalente a una milésima parte. La teoría Roussoniana de la representación fraccionada es la que origina el sufragio universal, siendo éste el único mecanismo democrático que permite la equivalencia ciudadano-voto en igualdad de condiciones frente a los demás ciudadanos sin importar su condición económica o su formación académica, como sucede en el voto restringido.

La representación nacional, por su parte, surge en el seno de la Asamblea Constituyente emanada del proceso revolucionario francés, y se fundamenta en la concepción de que la soberanía no pertenece a los ciudadanos sino a la nación, entendida ésta como un ente distinto a los individuos que la componen. Merced al sistema de la representación nacional los líderes de la Revolución Francesa pretendieron arrebatarse a la aristocracia el control del gobierno e impedir que los sectores populares, gracias al derecho de voto, accedieran al poder.<sup>41</sup>

El ordenamiento constitucional colombiano determina la conformación del Senado de la República dentro del sistema de la circunscripción nacional, según lo prescrito en el inciso 1 del artículo 171, que dispone que “El senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional”.<sup>42</sup> Adicionalmente se adopta la teoría Roussoniana de la representación fraccionada, cuando se dispone en el mismo artículo que “los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República”,<sup>43</sup> con lo que la totalidad de la población colombiana en capacidad de elegir puede concurrir a las urnas, haciendo gala de la correspondencia ciudadano-voto predicada por el tratadista francés.

En estricto sentido, la figura de ‘circunscripción nacional’ no absorbe sociológicamente el concepto de nación, ya que la primera alude a la totalidad de

---

<sup>41</sup> DUVERGER, Maurice, Op. Cit. ps 74 y 75.

<sup>42</sup> BARRETO R., José Vicente, Op. Cit., p 84

<sup>43</sup> *Ibidem*, p 84.

las personas con capacidad de voto, ya sea que residan en el territorio colombiano o en el exterior, en tanto que el segundo hace referencia a un pueblo identificado en su lenguaje, religión y tradición cultural. A primera vista, lo dicho parece contradictorio. Pero no es así. El propio constituyente reconoce que en Colombia coexisten, como mínimo, dos naciones, ya que señala una circunscripción nacional (art. 171,1 C.N.) y otra circunscripción nacional especial para comunidades indígenas (art. 171,2 C.N.), y delega en el legislador la posibilidad de crear otra circunscripción nacional especial para asegurar la participación de los grupos étnicos en la Cámara de Representantes (art. 176,4 C.N.), el cual, mediante la ley 649 de 2001 reconoce este tipo de circunscripción a los grupos afrocolombianos y a las etnias nativas.

La realidad política colombiana determina que la conformación del Congreso tiene origen, tanto demográfico, como territorial, de minorías y nacional, en virtud del reconocimiento de la pluralidad étnica, cultural y política que el Constituyente hizo en los artículos 1 y 7 de la Carta Política, lo que no significa el desconocimiento de la unidad de la república o de la soberanía nacional.

#### 4.6. SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

La democracia parlamentaria o legislativa se fundamenta, esencialmente, en el sistema de partidos políticos, que permiten la selección de candidatos a los cuerpos colegiados, el diseño de programas de gobierno y la confrontación de tesis a través de un régimen electoral lo suficientemente amplio que permita la

participación en la vida política del Estado de las diferentes tendencias ideológicas. Así lo entendió el Constituyente de 1991 al estipular en el artículo 107 lo siguiente: “Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse”. Adicionalmente, y teniendo en cuenta que los partidos y movimientos políticos tienen vocación por la toma y control político, de manera permanente, y que existen organizaciones sociales que coyunturalmente consideran conveniente participar en los eventos electorales, el mismo Constituyente dispuso en el inciso 2 del precitado texto, que “también se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos”. Se consagra de esta forma en Colombia el principio pluripartidista, aparejado con la concurrencia de organizaciones sociales que no revisten el carácter de partidos políticos.

Si bien el origen de los partidos políticos puede establecerse en la génesis del Estado antiguo, al decir de Duverger debe admitirse que:

“Los verdaderos partidos datan de hace apenas un siglo. En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. (...)

En general, el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de Comités capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su

dirección. El nacimiento de los partidos está ligado, pues, al de los grupos parlamentarios y los comités electorales. Sin embargo, algunos manifiestan un carácter más o menos desviado en relación con este esquema general: su génesis se coloca fuera del ciclo electoral y parlamentario, siendo esta exterioridad su carácter común más neto”.<sup>44</sup>

#### 4.6.1. Partido Único

A pesar de que Duverger manifiesta como la gran innovación política del siglo XX la existencia del partido único, tanto en las dictaduras fascistas de Alemania e Italia como en la comunista de la Unión Soviética, ha de tenerse en cuenta que con la publicación del Manifiesto del Partido Comunista redactado por Marx y Engels en 1850, se vislumbró la concepción de un Estado basado en la dictadura del proletariado cuyo eje central era el partido único, el Partido Comunista. Sin embargo, fue tan sólo la instauración de dicho régimen al sucumbir la Rusia Zarista, lo que permitió la entronización del partido único como instrumento del Estado para cohesionar a todos los sectores sociales bajo su dirección. En la oposición ideológica el fascismo alemán, a través del Partido Nacional Socialista, y el fascismo italiano, a través del Partido Fascista Italiano, convergieron en el concepto del partido único a fin de encauzar las diferentes fuerzas sociales y económicas al propósito ideológico impulsado por sus respectivos líderes: Hitler y Mussolini.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> DUVERGER, Maurice, Los Partidos Políticos, Traducción de Julieta Campos, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1976, ps 15 y 16.

<sup>45</sup> *Ibidem.*, ps 282 a 306.

La oleada de los partidos únicos se dirigió hacia la Península Ibérica, tanto en Portugal como en España, y su réplica latinoamericana tomó cuerpo en el Partido Revolucionario Independiente de México -PRI-, con tendencia eminentemente socialista y nacionalista, afincado no tanto en la clase obrera sino en los sectores agrarios e indígenas. Si bien Colombia no ha elevado a norma constitucional el sistema de partido único, no se puede ocultar el hecho consignado en el Acto Plebiscitario del 1 de diciembre de 1957 mediante el cual se creó el Frente Nacional que si bien reconocía la alternación bipartidista incorporaba, de manera soslayada, el régimen de partido único, más aún cuando en años anteriores el General Gustavo Rojas Pinilla había proscrito al partido comunista de Colombia.<sup>46</sup>

#### 4.6.2. Bipartidismo

La democracia supone una amplia gama de concepciones en relación con la organización del Estado. Si bien las ideologías convergen hacia la aceptación de la representación popular, diferentes factores de tipo económico, social, religioso y étnico conducen a la conformación de, por lo menos, dos corrientes políticas que han de competir por el control del Estado, sin que ello implique la exclusión absoluta del perdedor. Así como el partido único no puede evitar la existencia de, como mínimo, dos facciones a su interior, o proscribir la formación de corrientes políticas contrarias, el sistema político bipartidista auténticamente democrático no puede, tampoco, negar la existencia de otros partidos políticos, así éstos sean

---

<sup>46</sup> BOTERO M., Mauricio. La Herencia del Frente Nacional, 1948-1986, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1986, ps 65 a 68.

poco representativos de los diferentes sectores sociales, tal como sucede en casi todos los Estados del mundo: Demócratas y Republicanos, en Estados Unidos, Laboristas y Conservadores, en Gran Bretaña, Obrero Socialista y Popular, en España, Socialista y Demócrata Cristiano, en Alemania, Comunista y Demócrata Cristiano, en Italia,<sup>47</sup> y Liberal y Conservador, en Colombia.<sup>48</sup>

Paradójicamente los revolucionarios franceses y los independentistas norteamericanos desestimaron la existencia de todos los partidos políticos por considerar que la pugna de sus intereses ponía en riesgo la unidad nacional; pero la fuerza de las circunstancias condujo a la formación de facciones dentro de cada grupo revolucionario, concluyendo en sangrientas guerras civiles. En el caso colombiano, la Constitución Política de 1886, marcadamente centralista, prohibió en el inciso 2 del artículo 47, la formación de partidos políticos, bajo el siguiente enunciado: “Son prohibidas las juntas políticas populares de carácter permanente”.<sup>49</sup> Este texto suscitó la siguiente crítica por parte del tratadista de Derecho Público José María Samper:

“Por lo tocante a lo que se llama **clubs** políticos, ocurre inquirir si la terminante prohibición del segundo párrafo del artículo comprende a toda clase de asociaciones de carácter permanente, que por lo común reciben ya la impropia denominación de **club**, que tiene en inglés y en francés diversas acepciones. Ni estuvo en el ánimo de los constituyentes el prohibir toda junta o asociación política y de carácter permanente, ni esta prohibición absoluta se desprende del texto del artículo. Para que una de tales

---

<sup>47</sup> DUVERGER, Maurice, Los Partidos Políticos, Op. Cit., ps 235 a 255.

<sup>48</sup> TIRADO MEJÍA, Álvaro. Colombia: Siglo y Medio de Bipartidismo. EN: Colombia Hoy. Perspectivas Hacia el Siglo XXI. Bogotá, Editorial Tercer Mundo, 1997, ps 105 a 175.

<sup>49</sup> SAMPER, José María. Op. Cit. p 359

asociaciones sea ilícita, es necesario que reúna tres condiciones, a saber:

Que sea política;

Que sea popular, y

Que tenga carácter permanente.

Por lo tanto, si solamente es política y popular, sin carácter permanente, es lícita; y lo es también si tiene los dos caracteres de política y permanente, sin ser popular. Por lo demás, bien se colige que toda asociación de carácter permanente es lícita, cuando no es al propio tiempo política y popular. Así la dificultad para el legislador consistirá en la definición de los tres caracteres, y en especial del de popular. Se nos alcanza que lo popular de una asociación consiste en el libre acceso a la muchedumbre, y en su manera de obrar, no con la mesura y discreción de un cuerpo bien reglamentado, sino por manera más tumultuosa. Ello es que el constituyente ha querido preservar a la sociedad colombiana de la funesta acción de ciertas asociaciones permanentes, tales como los **clubs** revolucionarios de Francia, y las juntas que han existido entre nosotros con los nombres de sociedades **democráticas, populares y de salud pública**".<sup>50</sup>

Las sociedades democráticas, populares y de salud pública que inundaron la vida política de Colombia entre 1848 y 1885 crearon un panorama que imponía la obligación de prohibir las juntas políticas populares de carácter permanente. Sin embargo, la historia reseña que en 1848 los partidos liberal y conservador colombianos nacieron como expresiones ideológicas de los diversos sectores sociales, económicos, culturales y religiosos que existían en el país.

---

<sup>50</sup> SAMPER, José María, Op. Cit. ps 360 y 361.

Los ciento cinco años de vigencia del inciso 2 del primigenio artículo 47 de la Constitución colombiana de 1886 no fueron obstáculo para la existencia de agonales contiendas electorales entre los partidos liberal y conservador, pese a los mecanismos que se instituyeron para impedir durante la hegemonía conservadora la representación del partido liberal tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes. “Entre 1886 y 1904 el partido liberal sólo logró elegir dos representantes a la Cámara, uno en cada periodo parlamentario y ni un solo Senador”<sup>51</sup>

No se puede ocultar que a pesar del surgimiento de algunos partidos distintos al liberal y conservador, la tendencia política colombiana ha sido la del bipartidismo, con excepciones como las de 1921, en la que el partido socialista obtuvo en Medellín el 23% del total de la votación y 1970, en la que la ANAPO logró buena parte del control del Congreso de la República e, incluso, puso en tela de juicio la elección de Misael Pastrana Borrero. La tendencia a una tercera alternativa ha sido escasa y casi siempre surge del seno del bipartidismo, como ocurrió con el MRL de 1962 y el Nuevo Liberalismo de 1986. Eventos como el del surgimiento del Polo Democrático Independiente como una tercera fuerza política amenazante de la hegemonía bipartidista son tan contemporáneos, que su vigencia no permite un análisis exhaustivo.

---

<sup>51</sup> TIRADO MEJÍA, Álvaro, Colombia: Siglo y Medio de Bipartidismo. EN: Colombia Hoy, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1978, ps 140 y 141.

#### 4.6.3. Pluripartidismo

La democracia parlamentaria que dio lugar a la formación de los modernos partidos políticos en Europa, fenómeno heredado por los países de América, Africa, Asia y Oceanía, prohijó entre 1918 y 1935 de manera insular la existencia de tres grandes partidos, como es el caso de la Gran Bretaña donde coexistieron en igualdad de condiciones de representatividad los partidos liberal, conservador y laborista, hasta el punto que la Cámara de los Comunes dividió el cien por ciento de la bancada en una proporción así: 25% para los liberales, 30% para los laboristas y 45% para los conservadores.<sup>52</sup> A pesar de esto, después de la Segunda Guerra Mundial la tendencia generalizada de los países democráticos fue la del multipartidismo, situación que se ha mantenido hasta nuestros días en gran parte de los países del orbe, incluido Colombia.

El bipartidismo y el tetrapartidismo que se vivió en buena parte de Europa, Canadá y Australia hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, no fue otra cosa que la expresión política de cada uno de los sectores y clases sociales que pugnaban por una mayor presencia en el escenario político a través de su propia organización partidista. Así, en Europa Continental surgen en ese momento partidos campesinos, autónomos nacionalistas, obreros, demócratas cristianos, socialistas y comunistas. Como ya se indicó, después de la segunda confrontación mundial el panorama político universal imperante es el del multipartidismo, al que no escapa Colombia, hasta el punto que la Constitución de 1991 abre los caminos de la

---

<sup>52</sup> DUVERGER, Maurice. Los Partidos Políticos, Op. Cit. p 236.

democracia política y participativa al garantizar “a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse” (art. 107,1 C.N.), sin desmedro de que las organizaciones sociales puedan manifestarse y participar en eventos políticos (art. 107,2 C.N.), mandatos éstos que encontraron materialización en las elecciones regionales del 26 de octubre de 2003 al participar un total de 74 partidos, movimientos políticos y organizaciones sociales en dicha contienda electoral.

#### 4.7. RÉGIMEN ELECTORAL

La esencia del régimen democrático es el sistema electoral; en él depositan todos los ciudadanos, los partidos políticos, los gremios y, en general, todos los sectores de una sociedad, la confianza requerida para la permanencia de las instituciones políticas y constitucionales, pero se agota cuando por circunstancias de conveniencia política el partido, o los sectores que ostentan el poder, aplazan o impiden la realización de elecciones para la renovación de las autoridades ejecutivas y legislativas.

##### 4.7.1. Elección Indirecta.

Se entiende por elección indirecta el sistema político electoral mediante el cual los órganos de representación popular, conformados por cuerpos colegiados intermedios designados por el pueblo mediante su intervención en las urnas, eligen a algunas autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales. Este antiquísimo modelo data del siglo XVII y es el germen de la novedosa figura de la democracia

representativa que fue relegada a un segundo plano con la aparición del sistema de sufragio universal.

Dentro del constitucionalismo colombiano impera la soberanía popular que da lugar tanto a la democracia directa como a la democracia representativa (indirecta), todo ello enmarcado dentro del sistema del sufragio universal. En uso de la democracia indirecta el pueblo elige, a través del Congreso pleno, al Contralor General de la República, Vicepresidente cuando fuere menester reemplazar el electo por el pueblo, y a los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura; a través del Senado de la República, al Procurador General de la Nación y a los Magistrados de la Corte Constitucional, y a través de la Cámara de Representantes, al Defensor del Pueblo.

#### 4.7.2. Elección Directa

La democracia representativa se caracteriza esencialmente por el sufragio universal y la elección directa de sus gobernantes, habiendo sido proscritas en el mundo contemporáneo las elecciones de carácter indirecto absoluto por impedir la intervención de cada ciudadano en los eventos electorales, tanto para la designación de cuerpos colegiados como de dignatarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público. La Constitución Política de 1886, según el artículo 1 de la reforma introducida por el Acto Legislativo No. 1 de 1986, consagraba de manera expresa lo siguiente: “Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la

República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial<sup>53</sup>, texto que fue recogido íntegramente por el actual artículo 360 constitucional, conforme a las instituciones incorporadas y a la nueva organización territorial, de manera que el texto literal de la Carta del 91 es el siguiente: “Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales Municipales y Distritales, Miembros de las Juntas Administradoras Locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale”.

Vale la pena precisar que en los debates adelantados de las Comisiones Primera y Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente, en la Ponencia denominada Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición se propuso que los ciudadanos eligiesen directamente al Procurador General de la Nación, y a nivel local, a los Personeros Municipales,<sup>54</sup> propuesta que fue desestimada optándose por la elección indirecta de estos funcionarios a través del Congreso Pleno, para el primer caso, y de los Concejos Distritales y Municipales, para el segundo.

---

<sup>53</sup> CASTRO CASTRO, Jaime, Constitución Política de Colombia, Bogotá, Editorial La Oveja Negra, 1987, p 125.

<sup>54</sup> COLOMBIA, Asamblea Nacional Constituyente, Serpa Uribe y Otros, Ponencia: Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición, Gaceta Constitucional No. 56, 1991, p 11.

La democracia representativa, materializada prioritariamente en la elección directa, requiere la renovación de los gobernantes y de los representantes que integran los cuerpos legislativos, los órganos de control y la rama judicial. Allí radica el fundamento de una verdadera democracia participativa en la cual el ciudadano interviene no sólo en el proceso electoral sino durante toda la vigencia del mandato constitucional a través de controles tales como la revocatoria del mandato, en tratándose de Gobernadores y Alcaldes Distritales y Municipales, y de acciones populares, acciones de cumplimiento y acciones de tutela, respecto de los demás dignatarios, sin desmedro de la iniciativa legislativa que compete a todos los ciudadanos en relación con los Concejos Distritales y Municipales, Asambleas Departamentales y Congreso de la República.

## 5. RÉGIMEN DE REPRESENTACIÓN POPULAR

La democracia tiene como fundamento ideológico la libertad. “Al nivel colectivo, una sociedad política es libre cuando la decisión de las conductas colectivas depende de la masa de los miembros del grupo”.<sup>55</sup> Este presupuesto teórico cobra vigencia en los tiempos modernos a través de los regímenes de representación popular, cuando ésta emana del voto libre y espontáneo de cada ciudadano dirigido a expresar su voluntad sin interferencia externa que corrompa su decisión y le impida expresarse de manera soberana.

El concepto de libertad se contrae hoy frente a las democracias modernas, en su mayoría sometidas al imperio de la plutocracia y la corrupción, por lo que no es difícil encontrar como vocablo prevalente en todas las campañas políticas la palabra “transparencia”, significando una modalidad de gobierno que va a proporcionar al ciudadano elector, y a la comunidad en general, una satisfacción plena sobre la correcta administración de la cosa pública.

La democracia sólo se mueve dentro de una ideología cuya base es la libertad, por lo que se requieren mecanismos que la expresen sin reato, tales como el

---

<sup>55</sup> HAURIOU, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Barcelona, Editorial Ariel, 1980, p 382.

sufragio universal y el régimen de mayorías y minorías, acompañados de un marcado carácter pluralista de participación y un régimen jurídico garantista de la expresión política en donde se condense la igualdad de oportunidades para todos y cada uno de los ciudadanos y de los partidos y movimientos políticos como máxima expresión de la representación popular, la cual se constituye en la médula de la democracia.

#### 5.1. PRINCIPIOS DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Colombia se define como un Estado Social de Derecho caracterizado por su régimen unitario, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativo y pluralista, según el mandamiento del artículo 1 constitucional. Allí se sustenta todo el andamiaje del principio de representación popular que impone como fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación (art. 2, C.N.).

El Estado Social de Derecho es una forma de organización jurídico-social eminentemente garantista que impone a todos los asociados la obligación de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, por lo que le son ajenas las actitudes pasivas y contemplativas de los ciudadanos. Por el contrario, el catálogo de derechos impone uno correlativo de obligaciones basado en los principios de solidaridad social, de respeto y apoyo a las autoridades legítimamente constituidas y de búsqueda de la paz. De allí que bajo el marco

filosófico jurídico del Estado Social de Derecho en materia política el eje central se denomine “participación ciudadana”, que de por sí dinamiza todos los ámbitos de la vida colectiva, conjugando la actividad de los órganos de representación con los intereses de la colectividad, la cual puede participar en las decisiones políticas trascendentales de manera directa, en ejercicio de su soberanía mediante el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato (art. 103 Superior).

Colombia se erigió como un Estado de Derecho durante la vigencia de la Constitución Política de 1886, caracterizado por el acatamiento riguroso de la norma positiva por parte de los jueces, pero a partir de la puesta en marcha de la Constitución de 1991 se rige por los principios medulares del Estado Social de Derecho. Aquí es importante distinguir entre una y otra formas de organización política, para establecer la línea divisoria que permite su marcada caracterización.

En efecto, al decir de la Corte Constitucional,

“El Estado de derecho es una técnica de organización política que persigue, como objetivo inmediato, la sujeción de los órganos del poder a la norma jurídica. A la consecución de ese propósito están orientadas sus instituciones que, bajo esta perspectiva, resultan ser meros instrumentos cuya aptitud y eficacia debe ser evaluada según cumplan o no, a cabalidad, la finalidad que constituye su razón de ser.

La constitución rígida, la separación de las ramas del poder, la órbita restrictiva de los funcionarios, las acciones públicas de constitucionalidad y de legalidad, la vigilancia y el control sobre los actos que los agentes del poder llevan a término, tienen, de modo inmediato, una única

finalidad: el imperio del derecho y, consecuentemente, la negación de la arbitrariedad. (...)

Las instituciones del Estado de Derecho no son, pues, fines en sí mismas. Su sentido puramente instrumental se esclarece a plenitud cuando se identifican los bienes que están llamadas a garantizar”.<sup>56</sup>

Por su parte el Estado Social de Derecho es caracterizado por la Alta Corporación, en Sentencia C-585 de 1995, de la siguiente forma:

“El Estado social de derecho se erige sobre los valores tradicionales de la libertad, la igualdad y la seguridad, pero su propósito principal es procurar las condiciones materiales generales para lograr su efectividad y la adecuada integración social. A la luz de esta finalidad, no puede reducirse el Estado social de derecho a mera instancia prodigadora de bienes y servicios materiales. (...) Las finalidades sociales del Estado, desde el punto de vista del individuo, son medios para controlar su entorno vital y a partir de allí desarrollar libremente su personalidad, sin tener que enfrentarse a obstáculos cuya superación, dado su origen, exceda ampliamente sus fuerzas y posibilidades.

El Estado social de derecho, se proyecta en la Constitución, en primer término, en la consagración del principio de igualdad y en su consecuencia obligada : los derechos sociales y económicos y en la prestación de los servicios públicos. En segundo término, a través de los derechos de participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, que se compendian en el principio democrático y gracias al cual se socializa el Estado y las diferentes instancias de poder dentro de la comunidad.

La orientación social del Estado, elevada a rasgo constitutivo suyo, articulada en varias disposiciones de la Constitución, resulta vinculante y obligatoria para todas las ramas del poder público. En particular, corresponde al

---

<sup>56</sup> COLOMBIA, Corte constitucional, Sentencia C-179 de 1994, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz, Bogotá, Gaceta de la Corte Constitucional, p 40

Congreso definir en cada momento histórico, dentro del marco de la Constitución, la política social del Estado y asignar cuando a ello haya lugar los recursos necesarios para su debida implementación. (...)

Aquí se torna visible la interdependencia que existe entre el principio del Estado social de derecho y el principio democrático. El primero supone la adopción de políticas sociales que normalmente sólo a través del segundo se establecen”.<sup>57</sup>

Enunciada por la Corte Constitucional la distinción entre Estado de Derecho y Estado Social de Derecho se puede inferir que el primero sólo establece una relación entre la noción abstracta de Estado y la de representación de la nación, sin que el ciudadano participe directamente en los asuntos públicos, en tanto que el segundo da preeminencia al derecho de todos los asociados a participar en las decisiones que los afectan, de forma tal que el principio democrático establece una estrecha relación vinculante entre el elector, los elegidos y los órganos de representación de manera que el pueblo ejerce un control directo y permanente sobre éstos en todos los momentos de la representación. Huelga recordar que dentro del Estado de Derecho impera el sometimiento riguroso de las instituciones y de los jueces al texto literal de la ley, en tanto que en el Estado Social de Derecho, sin desconocer su majestad, se propende por fortalecer el logro del valor justicia.

---

<sup>57</sup> COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-585 de 1995, Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara, Bogotá, Gaceta Constitucional, 1995, p 6.

De todas maneras, y tal como lo sostiene la Corte Constitucional<sup>58</sup>, la libertad es predicable de las dos formas de organización política, pero en el Estado de Derecho el término no resulta dialéctico y más bien se enmarca dentro de toda la literatura jurídica como una simple referencia conceptual, mientras que en el Estado Social de Derecho este valor axiológico se dinamiza bajo condiciones de igualdad que la propia organización política se encarga de materializar.

## 5.2. FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

Entendido el poder legislativo dentro del ordenamiento constitucional colombiano como uno de los órganos del poder público emanado de la soberanía popular, a él corresponden las siguientes funciones:

1. Función constituyente: Consistente en reformar la Constitución mediante los denominados Actos Legislativos.
2. Función Legislativa: Consistente en desarrollar la Constitución mediante la expedición de leyes, así como elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.
3. Función de Control Político: A través de ella el Congreso y cada una de sus Cámaras podrá requerir y emplazar a los Ministros del despacho y demás autoridades de la administración pública. En ejercicio del control político podrá desarrollar la moción de censura y la moción de observaciones.
4. Función Judicial: Por su conducto el Congreso, la Cámara de Representantes en actuación instructiva, y el Senado, en competencia de juzgador, conocerán

---

<sup>58</sup> COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 1994, Op. Cit. p 41.

de los procesos que se adelanten contra los altos funcionarios del Estado en el estricto campo de la responsabilidad política.

5. Función Electoral: A través de ella elegirá al Contralor General de la República, al Procurador General de la Nación, a los Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, al Defensor del Pueblo y al Vicepresidente de la República cuando haya falta absoluta del Presidente.
6. Función de Control Público: Por ella podrá emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a fin de que rinda declaraciones tanto orales como escritas sobre hechos relacionados con las indagaciones que la respectiva Comisión adelante.
7. Función Administrativa: Mediante ella podrá establecer la organización y funcionamiento del Congreso pleno y del senado y de la Cámara de Representantes, y
8. Función de Protocolo: A través de la cual recibirá a los Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones. (Art. 6, ley orgánica 5ª de 1992, o Reglamento del Congreso).<sup>59</sup>

Dentro de este amplio espectro de funciones del poder legislativo, que en la mayoría de los Estados democráticos cumplen las Cámaras legislativas, la creación de las normas jurídicas, tanto de rango constitucional como legal, absorbe casi la totalidad del periodo legislativo, relegando a un segundo plano,

---

<sup>59</sup> BARRETO R., José Vicente, Op. Cit. P 325.

como es lógico, la actividad de control político; sin embargo, la experiencia parlamentaria latinoamericana, y la de diversos órganos legislativos a nivel mundial, enseña que una de las fuentes de creación de normas jurídicas se encuentra en los debates políticos y en las investigaciones por ellos adelantadas, porque permiten al legislador formarse una visión general de la realidad social y económica del país mediante el acopio de información sistemática suministrada tanto por los particulares como por los demás órganos del Estado.

Es importante aclarar en este punto de la investigación que la función legislativa se concentra pero no se agota en el poder legislativo, ya que el proceso de creación de las normas no es exclusivo y excluyente del Congreso de la República sino que esta función también compete al pueblo merced a la figura de la participación ciudadana en la formación de la ley, al Presidente de la República mediante la figura de la objeción presidencial de las leyes, así por conveniencia como por inconstitucionalidad, y a la Corte Constitucional en desarrollo de la guarda de la integridad de la Carta Política, ya sea por vicios de procedimiento o de constitucionalidad. Así las cosas, y pese a la pérdida de reverencia a la norma escrita por parte del juez y de los particulares, la seguridad jurídica dentro del Estado Social de Derecho se torna más relevante.

### 5.3. CONGRESO Y CÁMARAS LEGISLATIVAS

La democracia parlamentaria o legislativa es la expresión máxima de la representación popular, siempre y cuando la conformación del cuerpo colegiado

incorpore en su seno todos los sectores económicos, sociales, religiosos, étnicos y culturales, a fin de que allí se debatan los proyectos políticos que han de condensar el ideario de nacionalidad y se creen las instituciones que, a cargo de esa nación, desarrollen programas enderezados a alcanzar los fines estatales.

El Derecho escrito es el gran logro de la humanidad porque se convierte en un referente que transmite seguridad jurídica a todos los asociados, a la vez que determina sus líneas de comportamiento, sin importar que su creador sea singular o colectivo; no obstante, cuando ese Derecho escrito es formulado por el órgano de representación popular especializado para tal fin, adquiere un alto grado de legalidad y de legitimidad, elementos éstos que hacen de dicho cuerpo legislativo el fundamento de la democracia parlamentaria.

El surgimiento del Estado moderno, que hunde sus raíces históricas en el siglo XIII a partir de la publicación de la Carta Magna, tiene como elemento básico la conformación de un cuerpo colegiado que de manera solemne o irreverente le impuso por primera vez al monarca inglés la obligación de consultar con los grandes señores de la aristocracia lo pertinente con los impuestos que éstos debían cancelar para financiar los gastos de la corona. Los hechos sociales y económicos que impulsaron el desarrollo de la producción y la aparición de una nueva clase social adinerada producto del intercambio mercantil, llevaron a toda Europa, tanto insular como continental, a construir un catálogo de preceptos que incorporaba figuras tales como la *Petition of Right*, el *Habeas Corpus Act*, el *Bill of*

*Rightss* y el *Act of Settlement*,<sup>60</sup> todo lo cual desembocó en el reconocimiento de una serie de derechos a favor tanto de los nobles como del 'Tercer Estado' (campesinos y obreros), lo que finalmente daría lugar a una democracia tripartita cuyo eje era el sistema de representación concentrado en el órgano parlamentario.

En Colombia el Congreso está conformado por dos Cámaras Legislativas que cumplen, entre otras funciones, la legislativa, mediante un proceso que se adelanta a través de cuatro debates, dos en la Cámara de Representantes y dos en el Senado de la República, y excepcionalmente tres debates, el primero de ellos en sesiones conjuntas de las Comisiones constitucionales respectivas y los dos restantes en las plenarias de cada una de las Cámaras, pudiendo darse de manera simultánea, pero no conjunta, cuando la iniciativa sea de carácter popular o medie mensaje de urgencia del Presidente de la República, por lo que puede decirse que Colombia, pese al régimen bicameralista imperante para el trámite legislativo, presenta facetas del monocameralismo.

El sistema de la división de poderes es el común denominador a nivel mundial, y el control de sus diversas actuaciones se ejerce de manera interorgánica, extraorgánica o intraorgánica, según se dé entre las tres ramas, en el primer caso, por órganos especializados como la Contraloría y la Procuraduría, en el segundo, o al interior de cada uno de los poderes públicos, en el tercer evento.<sup>61</sup> En

---

<sup>60</sup> NARANJO MESA, Vladimiro, Op. Cit., p 302.

<sup>61</sup> LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona, Editorial Ariel, 1986, ps 232 a 251.

tratándose del Poder Legislativo, se puede sostener que el control intraorgánico se ejerce con mayor rigorismo y transparencia cuando prevalece el sistema bicameral.

#### 5.4. EL BICAMERALISMO

El sistema bicameral es una de las formas de expresión del poder legislativo y nace como fórmula ideal para ejercer el control intraorgánico del parlamento en el seno de las democracias legislativas. Ese control intraorgánico se manifiesta, según Loewenstein, de tres formas, a saber:

“Primero: La asamblea debe estar organizada y operar de tal manera que pueda llevar a cabo su tarea sin la presión exterior o la intervención de otros detentadores del poder, o de fuerzas extraconstitucionales. Esta situación se denomina aquí como la exigencia de ‘independencia funcional’. Segundo: El orden interno del parlamento se debe conformar de tal manera que la minoría quede protegida frente al dominio tiránico de cualquier mayoría, esto es, el poder deberá estar distribuido convenientemente entre la mayoría y la minoría. Esta situación será aquí designada como la ‘autonomía funcional’. Tercero: El control intraorgánico más importante consiste en la división de la función legislativa, que, como tal, está distribuida entre dos ramas separadas de la asamblea que se controlan y limitan mutuamente”.<sup>62</sup>

Los tres elementos relevantes del poder legislativo dentro del sistema bicameral presentado por Loewenstein son: la independencia funcional, la autonomía funcional y el control intraorgánico, coexistiendo para conformar la armazón de la identidad del poder político que por sí mismo representa como órgano de

---

<sup>62</sup> LOEWENSTEIN, Karl, Op. Cit. p 242.

expresión popular. Las dos primeras características señaladas por el autor en cita operan, la primera, en relación con las otras ramas del poder público, y la segunda, como un sistema de pesos y contrapesos entre las mayorías y minorías que lo conforman, pero el aspecto más relevante radica en el control intraorgánico que opera, especialmente, en el campo de la función legislativa para que no se adopten decisiones ajenas a la realidad política del país.

Según Loewenstein, “el control intraorgánico incorporado al aparato legislativo más importante políticamente y más eficaz funcionalmente es el sistema bicameral. La función legislativa está distribuida entre dos asambleas separadas y respectivamente independientes”.<sup>63</sup> En efecto, las dos Cámaras, pese a conformar un solo cuerpo legislativo, se imponen recíprocamente límites y controles que impiden el desbordamiento de una de ellas, pese a que la Constitución les otorga las mismas facultades y su diferencia estriba únicamente en el origen de su elección.

No se puede desconocer que pese a la existencia de las dos Cámaras, puede darse un sistema de elección en el cual se pierde el nivel de diferenciación entre una y otra, con lo cual se configura un modelo de vasos comunicantes entre ellas de manera que las decisiones adoptadas en la primera son corroboradas, sin discusión alguna, en la segunda, resultando inocuo el sistema de control intraorgánico.

---

<sup>63</sup> LOEWENSTEIN, Karl. Op. Cit. p 246.

El sistema bicameral nace dentro de la monarquía británica ante la imposibilidad, dada la tradición aristocrática de la Cámara de los Lores, de que las personas carentes de abolengo ingresaran a un cuerpo tan selecto, razón ésta que dio lugar a que la burguesía y las clases media y alta conformaran la denominada Cámara de los Comunes, convirtiéndose la primera en el elemento conservador del Parlamento, y la segunda en el aglutinante de la representación popular abanderadora de los proyectos progresistas.<sup>64</sup>

En Colombia, como se sabe, impera el bicameralismo desde la expedición de la Constitución de 1811, sistema que se ha mantenido incólume a través de la historia nacional pese a algunos intentos de reforma hacia el monocameralismo, tema que será tratado en detalle en el Capítulo Tercero de la presente investigación.

#### 5.4.1. Bicameralismo y Representación Socioeconómica

En los países europeos el bicameralismo o sistema de segundas cámaras se divide, de manera general, en segundas cámaras políticas y segundas cámaras económicas; estas últimas fueron creadas como fórmula idónea para asegurar la participación en el Parlamento de sectores gremiales y sociales que, dado el sistema de sufragio universal, históricamente no habían tenido asiento en los cuerpos colegiados, tales como los sindicatos de trabajadores y las agremiaciones

---

<sup>64</sup> LOEWENSTEIN, Karl. Op. Cit. p 246.

por sectores o subsectores económicos con marcada influencia en la vida económica y política de cada nación.

Las segundas cámaras económicas fueron fruto de regímenes políticos dictatoriales, tanto de derecha como de izquierda, especialmente en los países socialistas a partir de la Revolución Bolchevique, y de manera singular en Francia en la época de la segunda posguerra, a través del denominado Consejo Económico y Social.<sup>65</sup> Por su parte, las Constituciones posteriores a 1980 se han enderezado hacia la conformación de verdaderas segundas cámaras políticas, sin importar si su tendencia es aristocrática o democrática.

#### 2.4.2. Bicameralismo y Federalismo.

Una de las fuentes primordiales y a su vez justificación del bicameralismo es la organización política estatal basada en el modelo federalista, en donde subsisten dos soberanías estatales cuya única diferenciación es la separación territorial, las cuales convergen en la búsqueda de una identidad política pese a la disimilitud de naciones que se pueden asentar en los distintos territorios que conforman el Estado federal, en el cual “las diferentes actividades estatales están distribuidas entre el Estado central y el Estado miembro. La distribución del ejercicio de la función aparece en su forma más pura cuando en un determinado campo concurren la competencia del Estado Central y del Estado miembro”.<sup>66</sup> Este

---

<sup>65</sup> DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Op. Cit. ps 136 y 137.

<sup>66</sup> LOEWENSTEIN, Karl. Op. Cit., p 357.

aparente choque de poderes ha sido resuelto por la mayoría de los Estados federales, cuyos modelos más acabados son el norteamericano y el alemán, estableciendo la primacía del imperio de la ley del Estado central frente a la del Estado federado o asociado. No debe olvidarse que una de las causas de la Guerra de Secesión de los Estados Unidos fue la presión ejercida por los Estados federales sureños para imponer condiciones políticas y jurídicas al Estado Central.<sup>67</sup>

La mayoría de los Estados Federales organiza sus Cámaras Legislativas teniendo en cuenta la división geográfica, es decir, los distintos Estados Federados; en el caso particular de los Estados Unidos el Senado de la República se conforma según la división territorial para un total de cien Senadores, dos por cada uno de los cincuenta Estados, y la Cámara de Representantes se establece bajo el referente poblacional en una proporción de 1 representante por cada 500 mil ciudadanos residentes en cada uno de los cincuenta Estados, para un total de 435.

Frente a los Estados que originariamente se organizaron bajo el sistema federal en razón de una aparente autonomía de cada Estado miembro respecto del Central, se erige una nueva concepción de federalismo al interior de las Repúblicas Unitarias basado en la noción de región, la cual se alimenta de los elementos geográficos y económicos para su conformación. Este modelo es

---

<sup>67</sup> LOEWENSTEIN, Karl. Op. Cit. p 358.

acogido por buena parte de los Estados centralistas, fenómeno al cual no escapa Colombia, tal como se desprende de lo preceptuado en el artículo 286 de la Constitución Política vigente, que le da rango de entidad territorial a los departamentos, a los distritos, a los municipios y a los territorios indígenas, y defiere en la ley la facultad de otorgar dicho carácter a las regiones y provincias que se constituyan dentro de los precisos términos de la Constitución y la ley.

#### 2.4.3. Bicameralismo y Partidos Nacionales y Movimientos Regionales

Una forma indirecta de expresarse el bicameralismo es a través de los denominados partidos nacionales y de los movimientos regionales; como se ha visto, la mayoría de los Estados modernos cuenta con un sistema político bipartidista, y en ocasiones, tripartidista, encontrando su expresión en el bicameralismo, de manera que tanto los partidos mayoritarios con ascendencia de carácter nacional, y que por su capacidad organizacional alcanzan una cobertura geográfica más amplia, como los partidos minoritarios de carácter regional, provincial o municipal, encuentran asiento en una de las Cámaras en razón de un sistema electoral que les permite lograr representación, sin importar la proporcionalidad de su representatividad frente al total de integrantes de la Cámara respectiva.

Un modelo de armonización de los partidos nacionales y movimientos regionales con el régimen bicameral se puede encontrar en el régimen político colombiano, ya que de los 74 partidos y movimientos políticos existentes con personería

jurídica, sólo siete alcanzan el carácter de nacionales en tanto que los 67 restantes presentan un radio de influencia circunscrito a algunas ciudades principales de los diferentes departamentos y a algunos sectores socioeconómicos que se expresan de manera coyuntural, ya en las elecciones regionales, ya en las elecciones parlamentarias.

#### 2.4.4. Bicameralismo y Pluralismo Ideológico, Racial, Religioso y Cultural

Es difícil encontrar en la época actual un territorio sobre el cual se asiente un grupo humano plenamente identificado en los aspectos raciales, religiosos y culturales, y muy por el contrario, la tendencia generalizada es a la disimilitud ideológica en razón de la globalización de las comunicaciones, de la rápida transmisión del conocimiento y de la interacción de los grupos humanos merced a la universalización del comercio y al interés generalizado por derrumbar las barreras artificiales que otrora establecían diques que impedían a las comunidades salir de su estado de ensimismamiento. Gracias a esta nueva concepción del mundo se reconocen y respetan las diferentes razas, credos religiosos y expresiones culturales, no sólo desde la perspectiva antropológica sino política y jurídica, estas últimas plasmadas en la concurrencia de los diferentes grupos a los centros de poder.

Nada sintetiza más el pluralismo ideológico que la forma de democracia legislativa materializada en el bicameralismo ya que éste, por el complejo sistema de elección comúnmente aceptado, permite un sistema de representación

heterogéneo que coloca cara a cara al indígena con el negro, al industrial con el obrero, al artesano con el campesino, al ateo con el creyente, al latifundista con el minifundista, y así, en una gama infinita de posibilidades, prohija la confluencia de un sinnúmero de matices ideológicos, políticos y filosóficos. Esa es la esencia de la democracia, hasta el punto que ella misma debe admitir la coexistencia de expresiones a su interior totalmente adversas. En este sentido, la Corte Constitucional señaló en Sentencia C-089 de 1994, lo siguiente:

“(...) La democracia es compatible con la existencia de contenidos ideológicos diferentes tanto en las decisiones políticas como en la actividad política.

Según esta concepción, el pluralismo es connatural a la democracia. (...) Se trata de un presupuesto sin el cual los principios, los valores y los derechos fundamentales no pueden tener lugar.

(...) El pluralismo establece las condiciones para que los contenidos axiológicos de la democracia constitucional tengan lugar y fundamento democrático. Dicho sintéticamente, la opción popular y libre por los mejores valores, está justificada formalmente por la posibilidad de escoger sin restricción otros valores y materialmente por la realidad de una ética superior.

Es posible imaginar y justificar democráticamente un sistema pluralista que busque la protección de los derechos humanos, tal como se entienden en la democracia constitucional occidental, pero no es posible justificar un sistema que pretenda instaurar la protección de estos derechos humanos a partir de condiciones no pluralistas. Dicho brevemente: puede haber pluralismo sin Estado Social de Derecho pero no puede haber Estado Social de Derecho sin pluralismo”.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-089 de marzo 3 de 1994. Magistrado Ponente, Eduardo Cifuentes Muñoz, 1994, p 17.

#### 2.4.5. Bicameralismo y Democracia Participativa

Se puede afirmar que el vocablo que irriga todo el articulado de la Constitución Política de Colombia es ***participación***, bajo la significación del **derecho-deber** que le asiste a todas las personas, y en especial a los ciudadanos, de intervenir en las decisiones del Estado para encauzar según el propósito colectivo los fines y cometidos estatales. No en vano el Constituyente de 1991, de manera implícita o explícita, incorporó dicho vocablo en 75 de los 380 artículos de que se compone la Carta Política, constituyendo de este modo el derecho a la participación ciudadana como la médula de todo el andamiaje teórico-filosófico del Estado Social de Derecho.

La Corte Constitucional en Sentencia C-089 de 1994 se pronunció respecto del papel que juega la participación ciudadana en todo el quehacer económico, político y cultural de la nación, bajo las siguientes premisas:

“El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar

permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social”.<sup>69</sup>

El concepto de participación apareja el de responsabilidad en el sentido de que cada uno de los asociados debe concurrir en todos los niveles para procurar los fines esenciales del Estado ya que de las decisiones que se adopten depende el rumbo de la nación, pero éstas no recaen exclusivamente sobre los gobernantes sino que involucran a todos los ciudadanos, no pudiendo existir una sola decisión que no emane de la voluntad colectiva. Los mecanismos de participación ciudadana creados por el Constituyente no se agotan en las urnas, sino que traspasan la esfera puramente electoral para situarse en el diario hacer de los asociados, de tal forma que la protección y aplicación de los derechos consagrados en la Constitución cobran vida a través de herramientas tales como el derecho de petición, la acción de tutela, las acciones públicas de cumplimiento, la consulta popular, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato, el

---

<sup>69</sup> COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, Gaceta Corte Constitucional, 1994, p 25.

referendo, la acción de inconstitucionalidad y, muy especialmente, la iniciativa legislativa.

El principio de participación ciudadana mantiene al pueblo en constante estado de vigilia hasta el punto que hoy en día no hay una sola decisión de las Ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, e incluso de los órganos de control, que no sea objeto de controversia judicial por parte de la ciudadanía, dando alcance a la primera acepción que trae el Diccionario de la Real Academia del vocablo 'participar', que no es otra cosa que "tomar parte en algo", es decir, inmiscuirse, sumergirse en el complejo mundo de lo político hasta el punto que cada ciudadano entienda que la democracia sólo se forma con su intervención, con su pronunciamiento plebiscitario para corroborar o rechazar las decisiones de los elegidos. No en vano dice Bobbio que:

"Las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa. Se pretende pues, la complementación de los dos modelos - democracia representativa y directa-, aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de "democracia participativa"<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> BOBBIO, Norberto. El Futuro de la Democracia, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1986, p 42.

## 2.5. UNICAMERALISMO

La concepción en el seno de la democracia legislativa de un modelo unicameral ha tenido, como en todos los asuntos de la política, tanto defensores como detractores; las dos tendencias políticas que dominaron buena parte del escenario mundial durante el siglo XX propendieron por un modelo que expresara su concepción de Estado. Los regímenes plenamente democráticos liderados por los Estados Unidos de Norteamérica se enrumbaron por la forma del bicameralismo por considerar que el sistema de pesos y contrapesos permitía un control intraorgánico del poder legislativo dentro de la organización del Estado, oponiéndose a este paradigma el unicameralismo sustentado por los regímenes totalitarios, tanto de izquierda como de derecha. De esta forma el siglo XX concluyó con la siguiente ecuación política: Democracia: Bicameralismo; Totalitarismo: Unicameralismo.

### 2.5.1. Unicameralismo y Unidad Nacional

Los Estados Nacionales surgidos a mediados del siglo XVIII se encauzaron rápidamente por una organización política inspirada en los principios de la división de los poderes y la representación popular, transformando el sistema unicameral imperante hasta el momento en uno conformado por dos Cámaras, la primera expresión de la aristocracia y la nobleza, detentadoras del poder político, y la segunda, de la naciente burguesía que sintetizaba los intereses de las clases socioeconómicas hasta entonces ajenas al poder político. Esa realidad cumplió su papel histórico y hoy en día la mayoría de los Estados del orbe son conscientes de que el principio de unidad nacional no admite la bifurcación del poder legislativo,

ya que éste, en últimas, es su fiel representación en el sentido que incorpora bajo una misma figura las múltiples diversidades políticas, culturales, ideológicas y religiosas.

### 2.5.2. Unicameralismo y Gasto Público

La organización del Estado está estrechamente ligada a la noción de gasto público, el cual se dirige a garantizar el bienestar de todos los asociados en materias de salud, educación, empleo, recreación social y servicios públicos domiciliarios, todo lo cual presupone unos componentes mínimos como los gastos de funcionamiento del mismo Estado y los gastos de inversión.

Se puede afirmar, sin temor a equivocaciones, que el mal manejo de las arcas de los nacientes Estados por parte del monarca hacia el siglo XIII provocó, en parte, el surgimiento del sistema parlamentario, porque a través de éste se buscó imponer límites a los desbordados gastos palaciegos y la autonomía del rey respecto de la imposición de cargas tributarias en cabeza de los nobles y aristócratas. La experiencia acumulada por cinco siglos condujo a que en el siglo XVIII los teóricos de la economía clásica formularan el concepto de Estado mínimo encaminado a reducir al máximo los gastos del monarca y, por ende, los impuestos exigidos, de una parte a la nobleza y, de otra, a la burguesía, al proletariado y al campesinado. En este sentido, y al decir de Plazas Vega:

“Para los clásicos, el gasto debía tener la menor incidencia posible en la economía, motivo por el cual los hacendistas suelen sintetizar sus planteamientos en esta

materia con una expresión que lo dice todo: ‘el gasto neutro’. Lo que los contribuyentes pagan, entendía, es una verdadera ‘carga’ que, a la manera de un mal necesario, deben soportar los asociados para hacer posible la acción estatal. Como sus ideas giraban en torno al ‘Estado mínimo’ y extraño a las fuerzas del mercado, era natural que sólo estuvieran dispuestos a aceptar un gasto también mínimo y esencialmente también ‘neutro’.”<sup>71</sup>

Un Estado mínimo aparejado con unos recursos tributarios limitados no puede tener otra expresión en el marco del poder legislativo sino de un Congreso unicameral que, sin perder representatividad de todos los sectores sociales, económicos, políticos y culturales, y con el criterio de unidad nacional, adelante las tareas de crear las leyes, ejercer el control político y establecer tanto el sistema tributario como el del gasto público.

### 2.5.3. Unicameralismo y Eficiencia Legislativa

En los Estados en donde el poder legislativo está claramente diferenciado entre poder constituyente y poder legislativo propiamente dicho, el sistema unicameral adquiere una especial importancia dado que el trámite de las leyes se hace más prolijo y expedito, sin desmedro de la calidad del producto final, por cuanto que a su interior se pueden dar controles tanto de carácter popular como administrativo y judicial. Todo lo anterior no descalifica al sistema bicameral ya que éste ha jugado históricamente un papel decisivo en el arraigo de la democracia y en la expedición de leyes y de textos constitucionales que han enderezado las

---

<sup>71</sup> PLAZAS VEGA, Mauricio A., Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario, Bogotá, Editorial Temis, 2000, ps 335 y 336.

instituciones políticas a garantizar a los asociados el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales. Lo que sucede es que un sistema unicameral agiliza el trámite legislativo, minimiza los costos presupuestales, facilita la intervención ciudadana y sintetiza los criterios de evaluación e interpretación de las fuentes formales y reales de la norma jurídica, todo lo cual se tratará en detalle en el Capítulo Tercero de la presente investigación.

#### 2.5.4. Unicameralismo y Efectiva Representación Popular

Pese a que la mayoría de los Estados regidos por el sistema unicameral en la actualidad son de una importancia política relativa, los estudiosos del Derecho Constitucional consideran que en la medida en que la democracia penetra todas las esferas del Estado el sistema unicameral se convierte en la mejor expresión de una efectiva representación popular. En este sentido, Loewenstein sostiene lo siguiente:

“Con la progresiva democratización del Estado ha surgido una nueva dificultad: cuando ambas cámaras son elegidas con la misma o parecida base electoral es de esperar que en ambas cámaras se de la misma o parecida constelación de partidos, con lo cual desaparecerá el efecto de control intraórgano, que yace en la participación concurrente de ambas cámaras en el proceso legislativo. Para evitar esta duplicidad mecánica de la voluntad electoral, se ha creado un amplio repertorio de dispositivos, más bien artificiales, para diferenciar a ambas cámaras. Todos ellos tienen, sin violar los principios democráticos, a mantener el carácter tradicional de la cámara alta como la rama más conservadora del parlamento, al constituirla por personas de gran madurez, cualidades escogidas y de gran firmeza de carácter. (...) Por último se tenderá a diferenciar ambas cámaras en las competencias y facultades que le son atribuidas.

Cualesquiera que sean las medidas o combinaciones de medidas que se busquen, no se podrá evitar el peligro de que ambas cámaras bloqueen indisolublemente el proceso político al no ponerse de acuerdo. Este peligro es, evidentemente, mayor cuando ambas cámaras poseen las mismas facultades, y todavía lo es más cuando, en virtud de la diferente base electoral, ambas cámaras corresponden a diferentes estructuras sociales. Para que la maquinaria estatal siga funcionando, una de ambas cámaras tendrá que ceder, y el pensamiento democrático fundamental exige que sea la cámara alta la que tenga que rendirse”.<sup>72</sup>

Por lo menos las doctrinas constitucionales alemana y francesa sostienen que el control intraórgano del régimen bicameral no puede de ninguna manera bloquear las decisiones de la cámara de mayor representatividad cuyo origen surge expresamente del sufragio universal; por ello, los vetos o reflexiones de las cámaras altas, pausadas y mesuradas dada su conformación, no puede ser contraria al proceso de democratización absoluta que hoy se vive en los Estados unitarios.<sup>73</sup> Esta interpretación constitucional lleva a considerar que en el sistema bicameral una de las dos cámaras limita su ejercicio a repetir la labor de la orden, cuando no a adornar el recinto que ocupa, dando por sentado que una sola cámara desempeña a satisfacción la labor encomendada, por lo que el presupuesto de establecer un sistema unicameral cobra vigencia ante la fuerza de los argumentos y la realidad de los hechos.

---

<sup>72</sup> LOEWENSTEIN, Karl. Op. Cit. p 248.

<sup>73</sup> DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Op. Cit. p 136.

### 3. COLOMBIA ENTRE EL BICAMERALISMO Y EL UNICAMERALISMO

Colombia a finales del siglo XVIII, siendo aún colonia española, no registró avances significativos en materia de desarrollo económico y social como consecuencia de las famosas Reformas Borbónicas implantadas por la metrópoli. Según se lee en los informes de los gobernantes de la época, esta porción del territorio se encontraba en postración, pese al florecimiento de regiones como las del Socorro y Girón,<sup>74</sup> en donde además de la economía prosperó la protesta popular que dio lugar a la histórica revuelta de Los Comuneros que hoy en día se tiene como una de las fuentes de la independencia colombiana.

La interpretación histórica del Derecho constitucional elaborada por Alfonso López Michelsen, lo condujo a aseverar en 1944 que “desde el Acta de la Independencia podemos hablar propiamente de Derecho constitucional, porque el Estado deja de concebirse en función de las ideas religiosas, y la ordenación jurídica se inspira en el Derecho natural, que se presume contenido en las llamadas Declaraciones de Derechos del Hombre y del Ciudadano”.<sup>75</sup> Así las cosas, Derecho Constitucional y organización del Estado surgen de manera concomitante en Colombia, sin que se

---

<sup>74</sup> JARAMILLO URIBE, Jaime. Etapas y Sentido de la Historia de Colombia. EN: Colombia Hoy, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1978, ps 27 y 28.

<sup>75</sup> LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. Introducción al Estudio de la Constitución de Colombia, Bogotá, Universidad de Santo Tomás, 1945, p 19.

pueda hablar a partir de ese momento de una organización tripartita del Estado. De todas formas, el hecho de que el Cabildo Abierto convocado por los revolucionarios del 20 de julio a instancias de la muchedumbre hubiese garantizado la proclamación del Acta de Independencia, permite establecer la ruptura con un sistema colonial en decadencia, pese a que dicho documento sólo garantizó de nombre la independencia. “En ella no se habla en modo alguno de independizarse de España, sino que, por el contrario, se reafirma la fidelidad de este reino al monarca legítimo Fernando VII. La independencia, que le dio su nombre al acta, no se refiere en modo alguno a la de la colonia frente al gobierno español, sino al de los súbditos de la Corona de Castilla, entonces tiranizados por Bonaparte”.<sup>76</sup>

Si bien la interpretación del autor, como la de la mayoría de los historiadores, se orienta a admitir que en el Acta del 20 de Julio no se desconocía la autoridad de Fernando VII, debe resaltarse para el Derecho Constitucional colombiano la invocación que de manera reiterada hacen los suscribientes del documento del vocablo ‘Constitución’, infiriéndose de ahí el propósito de construir un nuevo Estado autónomo y verdaderamente independiente; otra cosa es que en el fragor de la controversia hayan surgido espíritus conciliadores que permitieron un texto intermedio entre la independencia y el sometimiento.

---

<sup>76</sup> LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. Op. Cit. p 279.

Dejando a un lado el espíritu final del Acta de Independencia, lo cierto es que éste emanó de un cuerpo colegiado, Cabildo Abierto, que sin importar su carácter extraordinario constituyó el primer atisbo de poder legislativo registrado en Colombia como cuerpo deliberante y decisorio, y que más tarde la fuerza de la historia determinaría con carácter vinculante. He ahí un ejemplo de un cuerpo legislativo de naturaleza unicameral que una vez conformado se constituyó en órgano legislador, expidió su propio reglamento, organizó la administración pública y estableció relaciones con las demás provincias que conformaban el Nuevo Reino de Granada, trazándose como propósito inmediato la celebración del Congreso Constituyente que habría de expedir la Carta Fundamental del Nuevo Reino.<sup>77</sup>

### 3.1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

La Junta Suprema de Santafé<sup>78</sup> surgida con ocasión de los acontecimientos del 20 de julio de 1810 culminó su tarea legislativa presentando a los diferentes delegatarios del Estado de Cundinamarca el texto de la Constitución de dicho Estado que contenía una serie de declaraciones y principios que reconocían, entre otras cosas, lo siguiente:

“El Cuerpo Legislativo, para la interior economía y organización de sus sesiones, nombrará un Presidente particular del Cuerpo mismo, con el título de Prefecto de la Legislatura, un Designado para sus ausencias, y un Secretario, dando noticia de estos nombramientos al Gobierno, para que éste lo haga a los demás Cuerpos que deban tenerla. (...) El ejercicio del Poder Legislativo corresponde a los miembros nombrados por el pueblo

---

<sup>77</sup> LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso, Op. Cit. p 287

<sup>78</sup> POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín Op. Cit., Tomo I, Bogotá, p 240.

para este efecto. (...) El número de estos miembros será por ahora y mientras que se rectifica con el censo de la población, el de diez y nueve, calculándose por cómputo el más aproximado el de esta provincia en ciento noventa mil habitantes, y señalándose por cada diez mil un individuo en la legislatura”.<sup>79</sup>

Un análisis detallado del Título VI de la Constitución del Estado de Cundinamarca expedida el 4 de abril de 1811, denominado **Del Poder Legislativo**, hace entrever que este segundo texto constitucional, surgido de las entrañas mismas de la Revolución de 1810, estableció un sistema legislativo de corte unicameral facultado para interpretar, ampliar, restringir o comentar las leyes, todo lo cual debía estar precedido de por lo menos tres debates y votaciones con un intervalo mínimo entre cada una de ellas de cuatro días. Igualmente, y para reseñar como hecho histórico del constitucionalismo colombiano, la institución denominada **Senado** no formó parte del Poder Legislativo sino que se constituyó en el máximo órgano del Poder Judicial, siendo su principal objetivo el de “velar sobre el cumplimiento exacto de esta Constitución e impedir que se atropellen los derechos imprescriptibles del pueblo y del ciudadano”.<sup>80</sup>

A pesar de que la Constitución del Estado Soberano de Cundinamarca de 1811 sólo estaba dirigida a los pobladores de esta región, su espíritu influyó en las decisiones que más tarde adoptarían los líderes independentistas y que desembocarían en cruentas guerras civiles que desde los litigios del centralismo y

---

<sup>79</sup> POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín, Op. Cit. ps 312 y 334.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p 343.

federalismo, pasando por la Revolución de Medio Siglo y los Estados Unidos de Colombia, culminarían con la edificación de un Estado centralista y unitario a partir de la Carta Política de 1886.

Vale la pena precisar que la Constitución de 1811 estuvo inspirada por el ideario liberal de los revolucionarios franceses, no obstante el expreso reconocimiento del monarca español, como lo demuestran expresiones del siguiente tenor: “Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se ejercitarán con independencia unos de otros”, y “La reunión de dos o tres funciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en una misma persona o corporación, es tiránica y contraria por lo mismo a la felicidad de los pueblos”<sup>81</sup>. Pero la filosofía liberal que guió a los independentistas de 1810 no sólo quedó plasmada en la Constitución de 1811, sino que irrigó las mentes de los tratadistas de la ciencia constitucional de la época, quienes defendieron, entre otros postulados, el sufragio universal, el derecho electoral de las mujeres, el voto público, el jurado hasta en materia civil, la libertad absoluta de la palabra, el libre comercio de armas, y muy especialmente la supremacía del Poder Legislativo, radicado en una sola Cámara.<sup>82</sup>

### 3.1.1. Centralismo y Federalismo

A la usanza de la formación de los Estados antiguos y de los Estados nacionales de la época moderna, la Nueva Granada se organizó como una asociación de municipios, sin desconocer el criterio de las provincias que el sistema colonial

---

<sup>81</sup> POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín, Tomo I, Op. Cit. ps 311 y 312.

<sup>82</sup> MARTINEZ SILVA, Carlos. Prólogo de la Primera Edición de las Constituciones de Colombia de POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín, Tomo I, Op. Cit. p 219.

había instaurado. Así cada municipio o ciudad dispuso la expedición de su respectiva Constitución, acompañada de la correspondiente proclama de independencia. Cundinamarca consideró su derecho, a la vez que obligación, de convocar a todas las provincias para promulgar una Carta Política que además de proclamar la independencia estableciera un sistema armónico de administración de la cosa pública entre las grandes provincias de Quito y Venezuela, a fin de entrar en una confederación con la Nueva Granada. No obstante los propósitos centralistas y unitarios que animaron ese proyecto político, el interés hegemónico de cada ciudad o provincia provocó una tendencia federalista que culminó en la Primera Guerra Civil sufrida por los colombianos hacia 1812.

Contemporáneo a la expedición de la Constitución de Cundinamarca se promulgaron las Constituciones de la República de Tunja de 1811 y del Estado Soberano de Antioquia de 1812. En la primera de ellas se dividió el Poder Legislativo en dos cuerpos: uno, denominado Sala de Representantes y el otro, Senado, este último de mayor jerarquía y con voto más calificado. En igual sentido se procedió por parte del Estado Soberano de Antioquia, dividiendo el Poder Legislativo en un Senado y una Cámara reunidos bajo la designación de “La Legislatura de Antioquia”.

Los textos de las Constituciones de Cundinamarca (4 de abril de 1811), Tunja (9 de diciembre de 1811) y Antioquia (3 de mayo de 1812) plasman la falta de unidad

respecto de la organización del Poder Legislativo al interior del Nuevo Reino de Granada, de modo que en la primera de ellas se concentra en una sola Cámara en tanto que las dos restantes optan por el sistema bicameral. Ante el fracaso de un proyecto político unificado bajo el amparo centralista, los diputados de las Provincias de Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona y Tunja suscribieron el Acta de la Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada, absteniéndose de ello los diputados de Cundinamarca y Chocó, “por considerar inconveniente el sistema federal adoptado, como lo habían hecho ver en las sesiones preparatorias, denegación en que poderosamente influyó el presidente Nariño, quien continuaba trabajando en favor del sistema unitario. (...) El principio federalista, reconocido en el mismo pacto, había extendido hondas raíces, y cada provincia independiente empezaba ya a ejercer la totalidad suprema de su soberanía”.<sup>83</sup>

El sistema unicameral del Poder Legislativo del naciente Estado de Cundinamarca sólo duró quince, y el 18 de julio de 1812 los Delegados de las Provincias de Chiquinquirá, Cáqueza, Santafé, Tocaima, La Mesa, San Juan de Dios, Mariquita, Chocontá y Bosa, entre otras, promulgaron un nuevo texto constitucional que consagraba que “el Poder Legislativo se compone de dos cámaras: la una de senadores y la otra de representantes”.<sup>84</sup> Este golpe de gracia contra el sistema unicameral del Estado de Cundinamarca no encontró eco en los Delegatarios que

---

<sup>83</sup> POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín, Op. Cit. p 418.

<sup>84</sup> POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. Constituciones de Colombia, Tomo II, Op. Cit. p 17.

promulgaron la Constitución del Estado de Cartagena de Indias el 14 de junio de 1812, ya que allí se consagró un sistema unicameral bajo la denominación de Cámara de Representantes, y siguiendo la línea doctrinal de la Constitución de Cundinamarca de 1811 incorporó la institución del Senado como la máxima autoridad del Poder Judicial siendo su objeto principal el de “mantener en su vigor y fuerza la Constitución, los derechos del pueblo y del ciudadano”.<sup>85</sup>

La primera Guerra Civil que padeció Colombia por las diferencias entre federalistas y centralistas concluyó con el triunfo de los primeros y la consecuente conformación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, proclamando cada una de ellas su respectiva Constitución en donde se reconocía el sistema federal y de paso la modalidad del bicameralismo para el Poder legislativo. No obstante, el Estado Soberano de Antioquia en 1815 modifica el sistema bicameral adoptado en 1811 y desarrolla uno unicameral, consignado así en su constitución: “El Poder Legislativo es la facultad de dar leyes: Esta residirá en una Cámara de Representantes que se denominará la Legislatura de Antioquia”.

Como se observa, el Poder legislativo en Colombia entre 1810 y 1815 osciló entre el bicameralismo y el unicameralismo, uno y otro sustentados en idearios políticos coyunturales sin darle un soporte filosófico jurídico a la preeminencia del uno sobre el otro, pues la fuerza de los acontecimientos, merced a la reconquista española, desviaba la atención de los líderes del momento hacia un objetivo

---

<sup>85</sup> POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín, Tomo II, OP. Cit. p 130.

común cual era lograr la plena independencia de la Metrópoli, meta que se alcanzó en 1819 y que tuvo su respuesta jurídico-política con la expedición de la Constitución de 1821 mediante la cual se integraron los territorios del Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela bajo el nombre constitucional de República de Colombia y político de La Gran Colombia, este último pasando a la historia como el gran sueño de Bolívar.

La nueva Constitución de 1821 dispuso en el ámbito legislativo que: “El Congreso de Colombia estará dividido en dos cámaras, que serán la del Senado y la de Representantes”,<sup>86</sup> los primeros elegidos para un periodo de ocho años y los segundos para cuatro, unos y otros adquiriendo su calidad por la nación y no por el departamento o la provincia que los nombre. Cada Cámara estaba facultada para fijar su propio reglamento, tanto respecto de las deliberaciones como del mínimo de participantes en cada una de sus sesiones, las cuales eran públicas, constatando sus actuaciones en un registro diario.<sup>87</sup> Esta línea bicameralista se mantuvo en la Constitución de la República de Colombia de 1830, que todavía reunía el Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela bajo la denominación política, como ya se indicó, de Gran Colombia, la cual se disolvió en 1831 para dar paso a la conformación del Estado de la Nueva Granada con la promulgación de un nuevo texto constitucional el 1 de marzo de 1832.

---

<sup>86</sup> POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín, Tomo III, Op. Cit. p 87.

<sup>87</sup> *Ibidem*, ps 80 y 81.

Instaurada la República de Nueva Granada dentro del territorio de lo que hoy se conoce como Colombia, la tendencia centralista fue cediendo terreno frente a las fuerzas federalistas; el espíritu liberal, tanto en los órdenes filosófico como económico, irrigó las conciencias de la nación. La conocida Revolución de Medio Siglo, suscitada desde finales de 1849 y enderezada contra las instituciones coloniales que aún subsistían, terminó con la promulgación de la Constitución Política de la Nueva Granada de 1853 que conservó el sistema bicameral del Poder Legislativo, pero redujo el período de los Senadores y Representantes a dos años, autorizando su reelección de manera indefinida.

En 1858 Colombia se erige como Confederación Granadina agrupando los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander, dictando su propia Constitución con la continuidad del régimen bicameral del Poder Legislativo. Consolidada la Confederación, los Estados parte, luego de la Guerra Civil de 1861, ratificaron el Pacto de Unión el 20 de septiembre del mismo año, con la novedad de la incorporación del naciente Estado Soberano del Tolima y la ausencia de los Estados Soberanos de Antioquia y Panamá. Dicho Pacto dio luz “una nación libre, soberana e independiente que se denominará ‘Estados Unidos de Colombia’”.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín, Tomo IV, Op. Cit. p 94.

### 3.1.2. Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia.

A pesar de la disensión de los Estados Soberanos de Antioquia y Panamá para la firma del Pacto Transitorio de Unión, éstos se acogieron a los llamados de confraternidad una vez finalizada la guerra que se había iniciado en 1860 y proclamaron la Constitución de los Estados Unidos de Colombia como resultado de la famosa Convención de Rionegro que condujo al país por más de veinte años a un sistema federal a ultranza que deparó un sinnúmero de guerras civiles entre unos Estados y otros, y entre el gobierno central y algunos Estados que propendían por la separación.

La Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia consagró expresamente el sistema bicameral para el Poder Legislativo, denominando a uno de sus cuerpos como Cámara de Representantes, y al otro, Senado de Plenipotenciarios, y su reunión colectiva Congreso de los Estados Unidos de Colombia. Acogiendo en buena parte los lineamientos de la Constitución de los Estados Unidos de América, la Carta de Rionegro facultó al Senado para aprobar el nombramiento de Secretarios de Estado hecho por el Poder Ejecutivo, así como de los agentes diplomáticos, empleados superiores de los Departamentos Administrativos y de los Jefes Militares, con lo cual se arrojó atribuciones coadministradoras propias de un régimen presidencialista.

En virtud del carácter federalista de los Estados Unidos de Colombia, se le concedió al Senado la facultad jurisdiccional de decidir definitivamente sobre la nulidad o validez de los actos legislativos de las asambleas de los Estados que se denuncien como contrarios a la Constitución. Dentro de este mismo marco de funciones el Senado quedó facultado para decretar la suspensión del Presidente de los Estados Unidos y de los Secretarios de Estado, y ponerlos a disposición de la Corte Suprema Federal, por acusación de la Cámara de Representantes o del Procurador General, cuando hubiere lugar a formación de causa contra estos funcionarios por delitos comunes, o por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones.<sup>89</sup>

En materia de iniciativa legislativa se estableció como única distinción entre el Senado y la Cámara de Representantes la potestad de esta última para presentar la discusión de aquellos proyectos de ley que establecieran contribuciones u organizaran el ministerio público. La aprobación de las leyes requería tres debates en cada Cámara en días diferentes, y haber sido aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes en las respectivas sesiones, con lo cual se aseguraba un mayor decantamiento de todas las opiniones en favor o en contra de las propuestas formuladas y la depuración del texto de la ley.

Los cronistas e historiadores de la época conocida como “Olimpo Radical”, confluyen en afirmar que el régimen federal instaurado en Colombia sólo

---

<sup>89</sup> POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín, Op. Cit., Tomo IV, p 143.

contribuyó a descentralizar las guerras, reinando el desorden y el caos a lo largo y ancho de la nación, hasta el punto que Rafael Núñez reseña la imagen que reflejaba el país hacia el exterior trayendo a colación la frase de un Ministro americano: “En Colombia sólo hay dos cosas organizadas: el ejército y el clero”.<sup>90</sup> Ante esta insostenible situación los líderes principales de los Estados Soberanos, acaudillados por liberales moderados y por el partido conservador, se lanzaron a la guerra en 1885 con el propósito de derrocar el régimen central e instaurar nuevas instituciones con el propósito de reunificar la nación que al momento se hallaba totalmente atomizada. La división fue total. Los gobiernos locales del Cauca, Magdalena, Cundinamarca y Santander se mantuvieron fieles al gobierno general, pero los de Antioquia, Tolima, Boyacá, Bolívar y Panamá enderezaron sus armas contra el orden constitucional instaurado en 1863.<sup>91</sup>

Con la derrota de los ejércitos liberales que defendían al gobierno central surge un nuevo ordenamiento constitucional al cual concurren los Delegatarios de todos los Estados Federales, procediendo a redactar un documento denominado Acuerdo Sobre Reforma Constitucional en donde se precisó que “La soberanía reside única y exclusivamente en la nación, que se denominará República de Colombia”. Así las cosas, el sistema federal quedó herido de muerte, hasta el punto que la fuerza de los acontecimientos permitió exclamar a los triunfadores: “La Constitución de 1863 ha caducado”.

---

<sup>90</sup> NUÑEZ, Rafael. Citado por TIRADO MEJÍA, Álvaro, Op. Cit., p 125.

<sup>91</sup> SAMPER, José María, Op. Cit. p 227.

### 3.1.3. Constitución Política de 1886.

La nación colombiana se reconstituyó en forma de República Unitaria al tenor del artículo 1 de la Constitución Política de 1886, sancionada el 5 de agosto de dicho año por el Presidente encargado y Delegatario por el Estado de Bolívar, General José María Campo Serrano. Pese a su estructura eminentemente centralista y marcadamente presidencialista, se mantuvo el régimen bicameral para el Poder Legislativo, conformado por Senado y Cámara de Representantes; sin embargo, para armonizar la estructura de los antiguos Estados, denominados departamentos dentro del nuevo régimen, se dispuso en el artículo 93 de dicho texto constitucional, que: “El Senado se compondrá de tantos miembros cuantos senadores correspondan a los departamentos, a razón de tres por cada departamento”,<sup>92</sup> es decir, un total de 27 senadores.

La Constitución de 1886 conservó la función judicial asignada al Senado en la Constitución de 1863 despojándolo, eso sí, del control de constitucionalidad de las leyes proferidas por las Cámaras de los distintos Estados, en virtud de que los nuevos departamentos no expedían leyes dado su carácter de Corporaciones Administrativas. La Cámara de Representantes, por su parte, tuvo una conformación encaminada a reflejar la población de toda la nación, a razón de un representante por cada 50 mil habitantes (art. 178).

---

<sup>92</sup> SAMPER, José María, Op. Cit. p 93.

Llama la atención el hecho de que en la Carta de 1886 se establece, junto al sufragio universal, el sufragio calificado. Así reza en los artículos 172 a 175: “Todos los ciudadanos eligen directamente concejeros municipales y diputados a las asambleas departamentales. (...) Los ciudadanos que sepan leer y escribir o tengan una renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos, votarán para electores y elegirán directamente representantes. (...) Los electores votarán para presidente y vicepresidente de la república. (...) Los senadores serán elegidos por las asambleas departamentales; pero en ningún caso podrá recaer la elección en miembros de las mismas asambleas que hayan pertenecido a éstas dentro del año que se haga la elección”.<sup>93</sup>

De esta forma, la Cámara de Representantes tenía un origen eminentemente popular, a pesar de las restricciones para el sufragio consagradas en el artículo 173, y el Senado obedecía a factores eminentemente políticos ya que su elección era indirecta a través de las Asambleas Departamentales, éstas elegidas a su vez de manera universal por todos los ciudadanos.

El Acto Legislativo 3 de 1910, modificador de la Constitución Política de 1886, mantuvo el régimen bicameral facilitando el acceso de las minorías al Senado de la República, pese a que tornó más compleja su elección. En efecto, los artículos 11 a 14 de dicho Acto legislativo, dispusieron que: “El Senado se compondrá de tantos miembros cuantos correspondan a la población de la República, a razón de

---

<sup>93</sup> SAMPER, José María, Op. Cit. p 282.

uno por cada 120.000 habitantes y uno más por toda fracción no menor de 50.000. (...) Los Senadores serán elegidos por Consejos Electorales. (...) Corresponde a las Asambleas Departamentales elegir los miembros de los Consejos Electorales en la proporción de uno por cada 30.000 habitantes del respectivo Departamento. (...) La ley dividirá el territorio nacional en Circunscripciones Senatoriales de uno o más Departamentos, de manera que puedan tener representación las minorías”.<sup>94</sup>

La reforma constitucional de 1936 aparejó a las grandes reformas económicas cambios sustanciales en el sistema de elección del Poder Legislativo, manteniendo, sin embargo, el régimen bicameral, situación que se mantuvo en la reforma constitucional de 1945.

#### 3.1.4. Reforma Política de 1968.

El modelo bicameral que se impuso invariablemente desde 1910 continuó su curso luego de la reforma constitucional de 1968; como quiera que el sistema de elección de Senadores y Representantes a partir de 1936 se surtió merced al sufragio universal y bajo el método de la circunscripción electoral, correspondiendo cada una de ellas a un departamento, y por las disposiciones del artículo 2 del Acto legislativo No. 1 de 1936 que establecía las condiciones para la formación de nuevos departamentos, la nación colombiana pasó en 1968 de 9 a 22 departamentos, aumentando por lo tanto el número de circunscripciones electorales, y por ende, el de sus legisladores, de 27 a 66 Senadores e

---

<sup>94</sup> CASTRO CASTRO, Jaime, Op. Cit. p 297.

incrementándose el número de Representantes conforme al crecimiento de la población, con la novedad de que los Territorios Nacionales (Intendencias y Comisarías) quedaron facultados para elegir Representantes a la Cámara en un total de 6.

### 3.1.5. La Constituyente de 1977

El artículo 218 de la Constitución Política de Colombia, según la codificación de 1968, disponía lo siguiente: “La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, sólo podrá ser reformada por un Acto Legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria, por ésta nuevamente debatido, y, últimamente aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara (...)”.<sup>95</sup> Con base en dicha norma el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo No. 2 de 1977, contentivo de una nueva modalidad de reforma de la Carta Política a través de una Asamblea Constitucional, “como organismo derivado del Congreso en su calidad de constituyente”,<sup>96</sup> Acto que nació a la vida jurídica el 239 de diciembre de 1977 tras su publicación en el Diario Oficial 34935 de dicha fecha, y que luego de una cortísima vida se extingue en virtud de fallo del 5 de mayo de 1978 proferido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia que consideró que el Congreso de la República al aprobar el referido Acto violó categóricamente el

---

<sup>95</sup> CASTRO CASTRO, Jaime, Op. Cit., p 506.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p 512.

artículo 18 constitucional que no permitía delegar en otro cuerpo colegiado el poder conferido por el constituyente primario.

Pese a lo fallido de la reforma constitucional en referencia, cobra vigencia dentro de esta investigación porque, de haber superado el control de constitucionalidad, Colombia se hubiera abocado a un sistema de Poder Legislativo dual: de una parte, un Poder Constituyente conformado por una Asamblea Nacional Constituyente con funciones exclusivas y excluyentes dirigidas a reformar la Constitución, y de otra, un Congreso bicameral encargado de desarrollar la Constitución y crear las leyes.

### 3.2. PROYECTO DE REFORMA DEL CONGRESO EN EL SENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE.

Durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX los expertos constitucionalistas más destacados del país afirmaron que después de la Constitución de los Estados Unidos de América, la de Colombia de 1886 era la más antigua pero quizás la que más había sufrido modificaciones y rupturas epistemológicas en torno a los fundamentos que dieron lugar a su expedición. En efecto, de un sistema centralista en materia económica y política, con un claro desconocimiento de las minorías y una idolatría exagerada por el gran capital, se pasó en 1910 a un reconocimiento de las minorías, en 1936 al reconocimiento de la función social de la propiedad y en 1968 a la descentralización administrativa.

De todas formas, los efectos económicos y sociales de las guerras registradas a raíz de la implantación del régimen federalista en el siglo XIX, la de los Mil Días y su consecuente separación de Panamá, y la formación de bandos antagónicos entre liberales y conservadores en busca del control del botín de la indemnización de los Estados Unidos a consecuencia del acto segregacionista de Panamá, volvieron a enrarecer el panorama político de Colombia en los campos de la nación. No fue posible que con jefes de Estado profundamente inclinados por las directrices de los Estados Unidos de América y de la Banca internacional, como Enrique Olaya Herrera y Alfonso López Pumarejo, se lograra impulsar el desarrollo económico y social del país.<sup>97</sup>

Las reformas constitucionales de 1936 y 1945 no eran de buen recibo por parte del clero, el partido conservador, el ala derecha del partido liberal, los terratenientes, los exportadores y los banqueros. La continuidad de la hegemonía liberal ponía en peligro los intereses de los sectores ya enunciados. A nivel local, el partido liberal se inclinaba por las orientaciones norteamericanas de la posguerra, pero tenía que afrontar la resistencia de amplios sectores conservadores partidarios de Hitler y Mussolini.<sup>98</sup> Así las cosas, el partido de gobierno, el liberal, luego de la renuncia de Alfonso López Pumarejo y la posesión del Primer Designado, Alberto Lleras Camargo, emprendió la campaña por la sucesión presidencial dividido en dos sectores antagónicamente contrapuestos: de

---

<sup>97</sup> TIRADO MEJÍA, Álvaro. Siglo y Medio de Bipartidismo, Op. Cit. pps 166 a 167.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p 165.

una parte, Gabriel Turbay, que aparentemente representaba sectores moderados de los grandes empresarios, y de otra, Jorge Eliecer Gaitán, que sintetizaba, en buena medida, el clamor de amplios sectores populares, tanto del naciente sindicalismo industrial y agrario como de los minifundistas y asalariados del campo. Desde la otra orilla el partido conservador presentaba como su candidato a la presidencia al empresario antioqueño Mariano Ospina Pérez. Así las cosas, la puja por la presidencia se daba con un alto nivel de turbulencia oratoria y pragmática; la violencia ya había iniciado su paso de muerte y sangre por todos los campos del país, y los resultados de las elecciones sólo permitieron que ésta siguiera cobrando fuerza hasta culminar con el magnicidio del 9 de abril de 1948. Ospina Pérez resultó entonces electo presidente con algo más de 560 mil votos, pero los sufragios depositados a favor de los candidatos liberales superaban los 800 mil votos.<sup>99</sup>

El país de los terratenientes y de los grandes capitalistas retornaba a la calma; ningún miembro de club destacado de Bogotá, Medellín o Cali podía olvidar que “el primero de mayo de 1936 millares de trabajadores desfilaron frente al palacio presidencial para ofrecer a López su apoyo incondicional. Entre los oradores que hablaron después de López en la concentración del Día del Trabajo estaba Gilberto Vieira, en ese entonces líder obrero comunista y posteriormente

---

<sup>99</sup> TIRADO MEJÍA, Álvaro, Op. Cit., p 168.

secretario general del partido”.<sup>100</sup> Desde esa época los líderes moderados del partido liberal y los dirigentes del partido conservador formaron un sindicato de empresarios denominado Acción Patronal Económica Nacional –APEN- como respuesta a la supuesta izquierdización del partido liberal. Por eso no resulta extraño que diez años más tarde, ante el triunfo de Mariano Ospina Pérez, con la complicidad de los liberales moderados encabezados por Eduardo Santos Montejó y Gabriel Turbay, la radicalización de la violencia en el país produjera más de 300 mil muertos, tal como lo registran los diarios de ese entonces y obras clásicas como la dirigida por Monseñor Germán Guzmán Campos.<sup>101</sup>

La violencia bipartidista agudizada en 1948 llegó a su clímax ante el llamado del partido liberal en 1950 a la abstención para el relevo presidencial que se avecinaba, por considerar que no contaban con las garantías civiles, políticas, jurídicas y electorales requeridas para este evento, por el temor que engendraba la candidatura de Laureano Gómez, quien finalmente resultó elegido por sustracción de materia. El mandato de Laureano Gómez no alcanzó a completar los primeros tres años, y buena parte de este período el país estuvo bajo la dirección de Urdaneta Arbeláez. La crisis de los partidos y de las instituciones era

---

<sup>100</sup> URRUTIA MONTOYA, Miguel, *Historia del Sindicalismo en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1976, p 145.

<sup>101</sup> GUZMAN CAMPOS, Germán y Otros, *La Violencia en Colombia*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, Tomo I, 1962, ps 23 a 37.

total, por lo que la civilidad tuvo que dar paso a la dictadura militar encumbrando a la jefatura del Estado al General Gustavo Rojas Pinilla el 13 de junio de 1953.<sup>102</sup>

El tránsito de la civilidad al régimen militar, tan doloroso para el país, culminó el 10 de mayo de 1957 merced al retiro forzoso del otrora salvador de la patria por el denominado "golpe de opinión", abriéndose así un espacio cronológico que desembocó en el Plebiscito del 1 de diciembre de 1957, la instauración del Frente Nacional, la hegemonía bipartidista y el proceso acelerado de pacificación del país iniciado por el General Rojas Pinilla.

El plebiscito de 1957, votado por más de 4'300.000 electores, permitió la reconciliación de bandos antagónicos en el escenario de la política nacional; de un lado, los conservadores, acaudillados por Ospina Pérez y Laureano Gómez, y de otro, los liberales, liderados por López Pumarejo y Lleras Camargo. El país inició un proceso de reinstitucionalización, pero los efectos de la posguerra, bajo la denominada 'Guerra Fría', la política de seguridad nacional de los Estados Unidos y la Revolución Cubana, junto con la postración de amplias masas rurales y semiurbanas, facilitaron el resurgir de una guerrilla que ya no estaba alimentada por la ideología liberal sino que se nutría de tres fuentes filosóficas y económicas: Moscú, Pekín y La Habana.

---

<sup>102</sup> TIRADO MEJÍA, Álvaro, Op. Cit., ps 172 a 177.

La derrota de los ejércitos norteamericanos en Vietnam impulsó la formación de pequeños grupos guerrilleros en América Latina, y Colombia no fue la excepción. Desde finales de la década de los sesenta y hasta finales de la década de los ochenta, la violencia guerrillera penetró en todos los sectores sociales del país y al finalizar el Frente Nacional en 1970 un nuevo episodio marcaba la ruptura entre el país político y el país nacional de que hablaba Gaitán: Gustavo Rojas Pinilla ganaba la presidencia en las urnas pero las perdía en el escrutinio, el cual favoreció a Misael Pastrana Borrero. El cuatrenio de este administrador de empresas y Abogado de profesión, dio pie para que las huestes anapistas incubaran la formación de una nueva versión guerrillera, la cual unida al fenómeno del narcotráfico de las décadas de los setenta y ochenta, precipitó la convocatoria de la Constituyente de 1991.

Los acuerdos de paz de finales del gobierno de Barco Vargas firmados con el M19, sectores minoritarios del EPL, el ELN y la gran masa de la Unión Patriótica, facilitaron la construcción de la Constitución Política de 1991 a través de un órgano exótico para el constitucionalismo colombiano, la Asamblea Nacional Constituyente, que no había tenido la complacencia de la Corte Suprema de Justicia pero que la historia reseñaba como matriz de la Constitución de 1886.

Uno de los puntos medulares de la Constituyente, además del problema de la propiedad privada y del respeto a las minorías políticas, fue el desprestigio total del Poder Legislativo y la desmesurada concentración de poder en la Rama

Ejecutiva. Así, uno de los temas candentes de los debates giró en torno al tipo o clase de régimen legislativo que debía imperar en el país: bicameralismo o unicameralismo.

La Corte Suprema de Justicia a través de su Sala Constitucional declaró exequible el Decreto Legislativo 1926 de 1990 mediante el cual se convocó al pueblo colombiano en su calidad de constituyente primario para que integrara una Asamblea Nacional Constituyente cuyo propósito era el de modificar la Carta Política de 1886 junto con todas sus adiciones y modificaciones. En el fallo de la Alta Corporación se declararon inexecutable todas las limitaciones que atentaran contra la soberanía popular, especialmente las que se ocupaban del temario previamente acordado por las diversas fuerzas políticas que facilitaron su convocatoria. El proceso electoral de la Constituyente se adelantó de la siguiente manera: el 27 de mayo de 1990, día de las elecciones presidenciales, 5'236.863 ciudadanos consignaron la denominada "Séptima Papeleta" para la convocatoria de dicho cuerpo Constituyente, pero el 9 de diciembre del mismo año tan sólo un poco más de 3'000.000 de colombianos participaron en el acto de convocatoria, de los cuales 2'988.963 votaron por el sí y 74.055 por el no.<sup>103</sup>

La Asamblea Nacional Constituyente, que en un momento del debate político y electoral se había denominado Asamblea Nacional Constitucional, nace a la vida

---

<sup>103</sup> LLERAS DE LA FUENTE, Carlos y TANGARIFE TORRES, Marcel. Constitución Política de Colombia, Bogotá, Biblioteca Jurídica Dike, 1996, p 40.

jurídica el 9 de diciembre de 1990 compuesta, inicialmente, por setenta integrantes de 29 de las 119 listas inscritas para la mencionada elección, ya que con posterioridad se incorporaron con voz y voto Darío Antonio Mejía Agudelo y Jaime Fajardo Landaeta representantes del grupo guerrillero EPL, y con voz pero sin voto José Matías Ortiz del Partido Revolucionario de los Trabajadores y Alfonso Peña Chiappe del Movimiento Quintín Lame.<sup>104</sup>

El sistema de circunscripción nacional creado para la elección de los Delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente y la asignación de curules por el sistema de cociente electoral, permitió al Movimiento M19 obtener 19 escaños, lo que significa algo más del 27% de la composición inicial de aquella. El Movimiento de Salvación Nacional alcanzó 11 curules y los partidos tradicionales, Conservador y Liberal, contaron con 9 y 25 delegatarios, respectivamente, estos últimos distribuidos en 19 listas merced a la denominada estrategia de la operación avispa diseñada por el expresidente Alfonso López Michelsen. Los restantes escaños se distribuyeron así: La Unión Cristiana, 2 curules, la Unión Patriótica, 2 curules y los indígenas, 2 curules.<sup>105</sup>

La Asamblea Nacional Constituyente sesionó por mandato del constituyente primario del 5 de febrero al 4 de julio de 1991; a su interior se dispuso, con fundamento en el fallo de la Corte Suprema de Justicia, que su calidad era la de

---

<sup>104</sup> LLERAS DE LA FUENTE, Carlos y TANGRIFE TORRES, Marcel. Op. Cit., ps 40 a 44.

<sup>105</sup> *Ibidem*. Ps 40 y 41

constituyente y no la de constitucional, y por lo tanto, como constituyente derivado, podía modificar en su totalidad, hasta el punto de derogar, la Constitución vigente hasta el momento. Previa la promulgación del texto final de la nueva Constitución la Asamblea Constituyente derogó el artículo 13 del plebiscito de 1957 que consagraba que “las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución”, le dio el carácter de constitucional a su reglamento, y proscribió cualquier control jurisdiccional respecto de los actos que sancione y promulgue.

Como ya se indicó, uno de los ejes primordiales de la reforma estaba centrado en lo atinente con el Poder Legislativo.

“Las gentes clamaban por el cierre del Congreso –y venían haciéndolo desde hace muchos años frente a tanto abuso y a tanta inmoralidad- y los mismos diarios oficialistas arreciaban sus críticas severas. Podría decirse, sin exageración alguna, que uno de los motivos que llevó a convocar la Asamblea fue la renovación del Congreso y la modificación profunda del estatuto del congresista. Tan cierto es ello que hoy en día el pueblo dispone de seis meses para derogar por referendo cualquier reforma de la Constitución que el Congreso apruebe en relación con su propio régimen”.<sup>106</sup>

La inconformidad reinante en torno al Poder Legislativo puso sobre el tapete la discusión acerca de la conveniencia de instaurar un sistema unicameral, dado que el bicameralismo había demostrado su inoperancia, hecho que dividió las

---

<sup>106</sup> LLERAS DE LA FUENTE, Carlos. Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia, Bogotá, Universidad del Rosario, 1993, ps 31 y 32.

opiniones al interior de la Asamblea Nacional Constituyente en favor y en contra de una alternativa.

### 3.2.1. Ponencia en Favor del Bicameralismo

Conformadas las bancadas al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, los Delegatarios perfilaron sus simpatías por la organización del sistema del Poder Legislativo, así: La Alianza Democrática M/19, el Movimiento de Salvación Nacional, los cristianos y los independientes propugnaron por el monocameralismo, en tanto que los partidos Liberal y Conservador se alindaron por el bicameralismo, resultando victoriosos en la segunda y tercera votación que se realizó en las plenarios.

Las líneas generales de la ponencia que propuso el régimen bicameral suscrita por los Constituyentes Alfonso Palacios Rudas, Antonio Galán Sarmiento y Hernando Yepez Arcila, son las siguientes:

**“Estructura del Congreso.** La organización en dos cámaras, propia de la mayoría de los parlamentos del mundo, obedece a tres clases de posibilidades según que ellas se diferencien entre sí por razón de los órdenes de realidades que se reflejan en cada organismo (clasistas en una cámara, como la de los lores o territoriales como en el Senado norteamericano, y ciudadanía nacional como en los comunes y en los representantes), o por la calidad del personal reclutado (nobles y comunes, propietarios seniors y juniors), o por el origen y la mecánica de elección (representación estamental o general, sufragio general o censitario o de segundo grado). (...)

En la decisión del Constituyente de 1886 de repetir el esquema bicameral al establecer la estructuración del Congreso nacional de alguna manera repercute la influencia del modelo de organización de las cámaras legislativas propio del Estado federal, en razón, no solo de las circunstancias históricas que contribuyeron a modelar toda la producción constitucional de ese momento, sino también en consideración a que el modelo mismo constituía, ya por entonces, una auténtica tradición colombiana, nunca contradicha en la variada historia institucional vivida por la República desde su fundación. El bicameralismo entre nosotros es coetáneo al Estado. Ambos surgieron del mismo proceso político y jurídico: los fundadores de la República adoptaron dentro de la organización unitaria que imprimieron al Estado en 1821 la impronta bicameral, porque la encontraron establecida en la que fue la fuente de inspiración de su pensamiento constitucional, es decir, el régimen norteamericano, arquetipo a la vez de la forma republicana de gobierno, de la organización del Estado federal y de la estructuración del órgano legislativo racionalizado en dos organismos separados. (...)

Desde el ángulo funcional, algunas diferencias correspondieron inicialmente al diseño de las dos cámaras. Varias de ellas, empero, fueron suprimidas en la evolución ulterior, como la que dispuso la presentación del presupuesto a los representantes para que en su cámara se inicie el trámite de la ley. Hoy (1991), se conservan las siguientes:

- a) Las atribuciones jurisdiccionales del congreso suponen la especialización de cada cámara en un fragmento del proceso o en una de las varias funciones que aquellas suponen, de modo que el Senado es juez y la Cámara funge como organismo instructor y como Ministerio Público.
- b) Los grados militares son aprobados por el Senado sin que en ellos intervenga la Cámara de Representantes.
- c) El Senado acepta la renuncia del Presidente y del Designado y confiere licencia al primero para separarse del cargo.
- d) Esa misma Cámara es la que permite el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional y autoriza al gobierno para declarar la guerra.

- e) A su vez, a la Cámara de Representantes corresponde privativamente la elección de Procurador y de Contralor, y
- f) Los representantes conservan, como reliquia de sus desaparecidos privilegios en materia fiscal, la facultad de fenecer el presupuesto”.<sup>107</sup>

De todas formas, y como quiera que esta ponencia fue negada en la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente, vale la pena reseñar que en esa época sus contradictores esgrimieron diversos argumentos para descalificarla en el sentido de que un Congreso unicameral puede cumplir tanto la función instructiva como la de juez; la primera asignándola a una comisión especializada y la segunda a su plenaria. Respecto de la asignación de funciones separadas al Senado y a la Cámara dentro de la ponencia bicameral, sus contradictores aseveraron que unas y otras podían ser asumidas por una sola corporación, sin que esto afecte el buen desempeño del cuerpo legislativo ya que resulta inocua que una diferenciación de este orden convalide la institución bicameral.

Los ponentes defensores del sistema bicameral aceptaron que en Colombia existía el denominado cameralismo perfecto, dado que la base de la elección era idéntica para ambas cámaras y las funciones legislativas extremadamente similares, estribando la diferencia en aquellas atribuciones de carácter electoral, de autorizaciones y de ascensos. El punto más relevante en torno a la vigencia y

---

<sup>107</sup> COLOMBIA, Asamblea Nacional Constituyente, Ponencia: Estructura, Composición y Funcionamiento de la Rama Legislativa del Poder Público, Ponentes Hernando Yepez Arcila, Alfonso Palacios Rudas y Antonio Galán Sarmiento. Gaceta Constitucional No. 54, ps 9 y 10.

continuidad del bicameralismo se dio en materia de calidad del producto legislativo, sustentado en los siguientes términos:

“Esa capacidad del sistema bicameral de contribuir a una producción legislativa razonada y seria, producto de la reflexión y el estudio cuidadoso, es tanto más necesaria en nuestros días, cuando la tarea de legislar ha adquirido la exigente vocación técnica que le impone la complejidad de las relaciones sociales y económicas a cuya regulación se dirige. El impacto de este último fenómeno es responsable del hecho, observable en la estadística y en los movimientos constituyentes de reciente data, de haberse detenido y aún invertido la corriente del desprestigio del bicameralismo que llevó a algunos países en la primera posguerra mundial a reemplazarlo por el modelo alternativo. En contraste, las constituciones más conspicuas surgidas con posterioridad a la segunda guerra muestran de que manera el proceso contemporáneo se inspira en el bicameralismo, adoptado por Italia en 1947, por Alemania en 1949, por Francia en 1958 y por España en 1978, no obstante que sólo la segunda de esas naciones estaba organizada como Estado federal.

(...) El mapa político constitucional del mundo, en efecto, revela que, dejando aparte los países del este europeo que acogieron la unicidad orgánica del legislativo como herramienta institucional del partido único por su congenialidad con la estructura totalitaria, pocas son las democracias occidentales que se organizan con arreglo a ese modelo en la plenitud de sus implicaciones. De otro lado, en todos estos últimos casos se trata de estados pequeños o de población reducida, entre los cuales sólo Portugal y Ecuador llegan a los 10 millones de habitantes.

(...) Ello explica que el monocameralismo sea una solución exótica en los regímenes de estirpe presidencial. De hecho, de los Estados organizados con arreglo a esta forma de gobierno, sólo algunos centroamericanos en los que la reducción a una sola Cámara es expresión del tamaño del país mismo, y Ecuador, que difícilmente podría ser señalado como un ejemplo digno de imitación, tienen órgano legislativo de estructura simple.

Justamente en esa perspectiva aparece una razón que hace apremiante ahora la necesidad de acudir a la estructura bicameral, en el momento mismo en que el poder del congreso se verá enriquecido con la adición del control político sobre el ejecutivo como función propia suya. Un congreso que adquiriera esta responsabilidad precisa mecanismos que lo conduzcan al equilibrio y a la ponderación en el ejercicio de todas sus atribuciones”.<sup>108</sup>

La medida en la producción legislativa atribuida al sistema bicameral también puede darse dentro de un sistema unicameral a través de la figura de tres debates y votaciones como requisito constitucional para la aprobación de un Proyecto de Ley, uno de ellos en la Comisión Constitucional respectiva y los otros dos en la Plenaria del órgano legislativo, previendo que la primera de estas últimas sólo requiera de la mayoría de los votos de los asistentes, previa verificación del quórum decisorio para votar, y la segunda exija la votación de la mayoría de los integrantes del cuerpo colegiado.

Los defensores del sistema bicameral sostienen que merced al control intraorgánico que se suscita por la existencia de las dos Cámaras, el control político materializado en la moción de censura se hace más eficiente en la medida en que cada una debe votar mayoritariamente la proposición para que ésta surta los efectos constitucionales previstos. Sin embargo, no puede desconocerse que el control intraorgánico también es predicable de un sistema unicameral, con la ventaja de que se obtiene un mayor consenso a través de una votación calificada, es decir, de las dos terceras partes de los integrantes del cuerpo colegiado,

---

<sup>108</sup> COLOMBIA, Asamblea Nacional Constituyente, Op. Cit. ps 10 y 11.

superando la mayoría absoluta que tradicionalmente se ha acogido en el sistema bicameral, esto es, de la mitad más uno de los integrantes de la corporación.

El debate en torno a la estructura del Congreso estuvo acompañado de acaloradas intervenciones que trajeron a colación, entre otros, argumentos tomados de los principales doctrinantes extranjeros en Derecho Constitucional y Ciencia Política tales como Duverger, Loewenstein, Bobbio, Di Ruffia, Bergottini, Duguit y Esmein, así como de la Corte Suprema de Justicia y de pensadores colombianos, todo ello en procura de imponer el sistema bicameral como el de mayor ascendencia dentro de la tradición política colombiana.

### 3.2.2. Ponencia en Favor del Unicameralismo

Frente a la propuesta de un Congreso bicameral, los Constituyentes Álvaro Echeverri Uruburu y Antonio Navarro Wolff presentaron la iniciativa encaminada a instaurar dentro del Poder Legislativo el sistema unicameral como expresión de la representación popular y de la unidad nacional. Partieron los Constituyentes del M19 del clima de antipatía popular que en ese momento existía en relación con el Congreso de la República y tomaron como argumento teórico lo expresado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Doctor Pablo Cáceres Corrales, al interior de la Asamblea Nacional recién convocada:

“El caso de la función legislativa del Congreso ha entrado en la crisis más impresionante causando el desconcierto en todo el sistema, porque, al mismo tiempo, el ejecutivo y la administración en general, han asumido la potestad de expedir múltiples y contradictorias reglas abstractas,

verdaderas leyes, que desvirtúan la racionalidad de la función y crean la confusión más absurda en la sociedad y entorpecen los mecanismos de control de legalidad y de constitucionalidad. (...) El evidente desorden legislativo y el permanente festín de normas que sorprenden a los colombianos en cada madrugada, nos obliga a reflexionar sobre la urgencia de una racionalización de la potestad legislativa, de la cual el Congreso ha estado tan alejado”.<sup>109</sup>

El desprestigio del Congreso, hay que admitirlo, no radica en la forma que adopte, sea ésta bicameral o monocameral, sino en la inoperancia e ineficiencia de su actividad y en las prácticas corruptas que a su interior se ejecutan. Por ello, proponer un Congreso unicameral sin que se instauren los correctivos indispensables, sería tanto como pretender que con el solo cambio de denominación se sanean las costumbres políticas.

En la Exposición de Motivos de la Ponencia para primer debate que defendió la implantación del sistema unicameral en Colombia, se adujo lo siguiente:

“El parlamento unicameral como resultado necesario de la evolución política del país.

No sería integral el estudio del problema de la estructura del Congreso si nos limitáramos a señalar las fallas del sistema bicameral colombiano y a expresar las razones por las cuales consideramos inconveniente su preservación. Es necesario explicitar las ventajas que traería un sistema unicameral así como desarrollar las razones en las cuales se fundamenta su opción.

Una sola cámara legislativa estaría en capacidad de realizar con superior eficiencia la difícil labor de legislar y evitaría las innecesarias y engorrosas duplicaciones que tanto han afectado la expedición de leyes en el sistema bicameral.

---

<sup>109</sup> COLOMBIA, Asamblea nacional Constituyente, Op. Cit. p 2.

Una sola cámara integrada por miembros elegidos por circunscripción nacional, territorial y de minorías, estaría en la mejor capacidad de lograr consensos que reflejen verdaderamente la compleja variedad de matices de la opinión nacional.

La síntesis que se logra como resultado de la deliberación directa entre voceros políticos de diferente origen electivo (nacionales, regionales, de minorías), refleja una representación política de muy alto grado. La legitimidad del parlamento y de sus decisiones es considerablemente superior a la que se obtiene en el sistema bicameral, aún si éste está conformado por una cámara nacional y otra regional. (...) Otra ventaja de la estructura unicameral que proponemos es el número reducido de miembros del parlamento que permite una labor muchísimo más técnica y 'reflexiva' que la que se realizaría en un congreso bicameral, obviamente más numeroso. Quienes acordaron la Asamblea Nacional Constituyente en cuanto al número de sus miembros lo hicieron con verdadero acierto. En vez de un organismo multitudinario e inoperante se estableció uno reducido, sin desmedro de la democracia no excluyente, pero funcional. Aquí está representado el país entero, las mayorías y las minorías, y así debe ser nuestro futuro Congreso. (...)

Coincide la opinión nacional en que es necesario reducir al mínimo posible el número de miembros del Congreso y tal propósito es más viable con la cámara única.

Existen, además, razones filosóficas para sustentar la conveniencia de la cámara única, algunas de las cuales fueron resumidas magistralmente por Miguel Antonio Caro, el constituyente de 1886: 'Dentro del concepto exclusivamente democrático, no cabe la dualidad ni multiplicidad de cámaras legislativas; porque si solo el pueblo ha de ser representado, y el pueblo es uno, uno e indivisible ha de ser el cuerpo representativo del pueblo, como lo han sido en otras épocas las convenciones y asambleas, dos y otras semejantes, son secundarias y no reducirán jamás el sistema de dos cámaras al principio democrático'<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> COLOMBIA, Asamblea Nacional Constituyente, Ponencia Congreso Unicameral. Ponentes: Álvaro Echeverry Uruburu y Rosemberg Pabón Pabón, Gaceta Constitucional No. 54, ps 2 a 9.

Como la hermenéutica es la ciencia de la interpretación de los textos, no resulta extraño que la fuente que nutrió el final de la exposición de los ponentes del Congreso Unicameral haya servido de inspiración a los ponentes del Congreso Bicameral. Sin embargo, la matriz teórica se orienta a un Congreso Unicameral ya que al ser uno el pueblo representado, y el sistema de elección directo y universal, el órgano representativo debe reflejar esta realidad. Así lo entendió Benjamín Franklin cuando afirmó que: “Un cuerpo legislativo dividido entre dos cámaras, es una carreta que tiene atados un caballo adelante y otro atrás, tirando ambos en sentido contrario”.<sup>111</sup>

En la Ponencia para Primer Debate en Comisión el Constituyente Álvaro Echeverri Uruburu critica los argumentos a favor del bicameralismo, tales como la racionalidad del trabajo legislativo y el sistema de control intraorgánico, resaltando el hecho que una y otra argumentación son superadas dentro del régimen monocameral y que en buena parte de los países europeos la Cámara alta ha operado estrictamente bajo la facultad del voto suspensivo o veto que hace nugatoria la representación popular.<sup>112</sup> Pese a que los sustentos esbozados por el constituyente contribuyeron a la aprobación de la propuesta en la Comisión respectiva, no alcanzaron a convencer a la mayoría de los Delegatarios en la Plenaria, razón por la cual la iniciativa se hundió dando paso a la aprobación de la

---

<sup>111</sup> FRANKLIN, Benjamín. Citado por YEPEZ ARCILA, Hernando y Otros, Ponencia: Estructura, Composición y Funcionamiento de la Rama Legislativa del Poder Público, Op. Cit. p 12.

<sup>112</sup> ECHEVERRY URUBURU, Álvaro. Ponencp 6.ia para Primer Debate: Morfología Monocameral del Congreso de la República. Gaceta del Congreso No. 49, p.6.

propuesta contraria, plasmada finalmente en el artículo 114, inciso 2 de la nueva Carta Política.

### 3.3. PROYECTO DE REFERENDO CONSTITUCIONAL DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL MEDIANTE EL CUAL SE CONSAGRA EL RÉGIMEN UNICAMERAL EN COLOMBIA

Los temores suscitados al interior de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 en el sentido de que el Congreso actuante en el momento podía efectuar una contrarreforma que dejara sin vigencia la nueva Constitución, y de paso la entrante organización y elección del Congreso, provocaron la convocatoria a elecciones generales del cuerpo legislativo para el 27 de octubre de 1991 el cual, una vez instalado, despejó dichos temores con su ágil tendencia reformista de la Carta recientemente aprobada. Así las cosas, el itinerario reformista de rango constitucional se puede sintetizar de la siguiente manera: En 1993 se profirieron 3 actos legislativos, uno de los cuales revivió la figura de las suplencias; en 1995 se aprobaron 2 actos legislativos modificatorios de los artículos 357 y 221 de la Carta; en 1996, 1997 y 1999, se expidieron sendos actos legislativos modificatorios de los artículos 299 y 300, el primer año, 35 el segundo y 58 el tercero; en el año 2000 fueron reformados los artículos 322 y 52 constitucionales mediante los actos legislativos 1 y 2; en el 2001 se produjeron 2 actos legislativos, destacándose la modificación del artículo 93 mediante el cual el Estado colombiano reconoció la jurisdicción de la Corte Penal Internacional; en el 2002 se profirieron 3 actos legislativos tendientes a modificar los artículos 96, 303, 312, 314 y 323 superiores, y en lo que va corrido del 2003 se expidió el acto legislativo 1 mediante el cual se

reformó el sistema de cociente electoral y se crearon la cifra repartidora, el umbral y el modelo de la lista única. Toda esta explosión de Actos Legislativos, y la continuidad de la corrupción al interior del Congreso, condujo a que los candidatos Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez, en sus campañas hacia la presidencia en 1998 y 2002, respectivamente, abanderaran sus proyectos de gobierno con la propuesta de una reforma radical al Poder Legislativo, viéndose frustrado en cada ocasión dicho deseo de transformación de las costumbres políticas.

Con el fin de cumplir con sus promesas electorales el Presidente Álvaro Uribe Vélez presentó a consideración del Congreso el Proyecto de Ley por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional que incluye, entre otros temas, el sistema unicameral para el poder legislativo; El Proyecto de Ley radicado bajo el número 047-2002 Senado inició su trámite legislativo hasta convertirse en la ley 796 de 2003, siendo aprobado la mayoría del articulado excepto la propuesta de régimen unicameral, la cual se plasmó como el bicameral ya existente, pero con la connotación de una notable disminución del número de congresistas.

### 3.3.1. Análisis de la Exposición de Motivos

El Ministro del Interior y de Justicia Fernando Londoño Hoyos echó sobre sus hombros el peso de toda la reforma constitucional prevista por el primer mandatario, muy especialmente en lo tocante con el tránsito del régimen bicameral

al unicameral por entender la fuerte resistencia que esta propuesta suscitaría al interior del Congreso de la República recientemente posesionado. En estas condiciones, asistió a todos los debates de Comisiones Primeras conjuntas de Senado y Cámara y plenarias de dichas Corporaciones, así como a los diferentes foros que la academia adelantó sobre el tema. El marco teórico presentado por Londoño en favor del régimen unicameral fue uniforme desde la exposición de motivos del proyecto hasta el segundo debate en plenaria de la Cámara, cuando intentó revivir de manera equivocada, el texto que había sido negado en las sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara.

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 047 de 2002 Senado se adujo para la introducción del sistema unicameral en Colombia el decaimiento de la segunda cámara en la mayoría de los parlamentos bicamerales, ya que ésta ha pasado a desempeñar papeles secundarios e incluso 'se le mantiene viva como una reverencia al pasado', con el agravante de que los países que han adoptado el sistema unicameral no han reportado resultados negativos. Adicionalmente se sostuvo que en Colombia ya no es posible justificar la diferencia de las Cámaras por su origen y menos aún por sus funciones, trayendo como consecuencia la duplicidad de las mismas.<sup>113</sup>

Los argumentos presentados por el gobierno para demostrar las bondades de la incorporación del sistema unicameral en Colombia carecieron de solidez jurídica y

---

<sup>113</sup> COLOMBIA, Gaceta del Congreso 323, agosto 9 de 2002, Proyecto de Ley 047-2002 Senado, p 2.

política, a pesar de todo el acervo doctrinal existente en el país y en el mundo sobre la materia. Se puede afirmar que hubo más apasionamiento político y personal que un laborioso estudio que permitiese cimentar el edificio monocameral, por lo que los motivos sobre los que se edificó la propuesta parecieron más sofismas de distracción que una exposición coherente de un profesor de Derecho.

Estos hechos, aunados a intereses personales, permitieron que una reforma sustancial como la unificación del Congreso en una sola Cámara, se hundiera al interior de las Comisiones Primeras Constitucionales, dando continuidad a la ya viciada institución bicameral, con algunas variantes más de forma que de fondo, como se sostuvo, ahí si con profundidad teórica, en la Constituyente de 1991.

### 3.3.2. Análisis del Numeral 6 del Artículo 1º del Proyecto.

El proyecto de Ley 047-2002 Senado presentado por el Ejecutivo a consideración del Congreso, proponía a través del numeral 6 del artículo 1, lo siguiente:

1. Conformación del Congreso de la República en una sola Cámara.
2. Elección de sus integrantes en tres circunscripciones, a saber: territorial, nacional y especial.
  - a) Las circunscripciones territoriales se conformarán así:
    - 2 congresistas por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.4% de la población nacional que resida en ella o fracción superior al

0,7% de la población nacional, que tenga en exceso sobre el 1.4% inicial.

- Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.
- b) La circunscripción nacional se conformará de la siguiente manera: 25 congresistas elegidos en circunscripción nacional.
- c) La circunscripción especial se conformará por 5 congresistas elegidos por circunscripciones especiales distribuidos de la siguiente manera: 2 en circunscripción nacional especial de comunidades indígenas, 2 en circunscripción nacional especial de comunidades negras y 1 en circunscripción especial para colombianos residentes en el exterior.
3. Umbral. Para la asignación de curules de la circunscripción nacional, sólo se escrutarán las listas que hayan obtenido por lo menos el seis por ciento (6%) de los votos emitidos válidamente en esta circunscripción.
4. Cociente Medio. Para la asignación de curules de las circunscripciones territoriales, sólo se escrutarán las listas que obtengan por lo menos el cincuenta por ciento (50%) del cociente que resulte de dividir el número total de votos válidos entre el número de curules por proveer en la respectiva circunscripción electoral.
5. Cifra Repartidora. Para la asignación de curules entre las listas que obtengan el umbral, se crea el sistema de cifra repartidora consistente en la división de los votos de cada lista por los números enteros 1, 2 3, y así sucesivamente,

hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer.

6. Circunscripciones especiales de paz. Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, éste podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que se realicen antes del 7 de agosto del año 2006.
7. Nombramiento de Congresistas por parte del Gobierno. El Gobierno podrá nombrar directamente, por una sola vez, un número plural de Congresistas en representación de los grupos armados al margen de la ley que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno y se encuentren desmovilizados.<sup>114</sup>

La propuesta del Congreso unicameral reducía el número total de congresistas de 268 a un número máximo de 150, lo que representaba una disminución porcentual del 44% que se reflejaba en el presupuesto nacional en un ahorro de algo más de 23 mil millones de pesos al año en sólo sueldos y prestaciones sociales de los congresistas, sin contar la reducción ostensible del personal administrativo y de los asesores y asistentes de las Unidades de Trabajo Legislativo que a cada uno de ellos corresponde, lo que equivaldría a un ahorro adicional de 27.500 millones de pesos anuales.

---

<sup>114</sup> COLOMBIA, Gaceta del Congreso No. 323, Op. Cit. p 2

Respecto de la elección de los congresistas, el aspecto negativo de la propuesta radica en lo atinente con la elección de un congresista adicional por cada 1.4% de la población nacional que resida en la circunscripción territorial, porque en la actualidad el censo poblacional con el que se realiza la distribución de los Representantes a la Cámara para cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, es el de 1985, que no refleja la realidad demográfica de cada entidad territorial en que se halla dividida políticamente la geografía nacional, provocando tal distorsión en la conformación del Congreso que las zonas altamente pobladas tendrán una representación proporcionalmente menor a las escasamente pobladas. Un ejemplo sencillo se encuentra en la ciudad de Bogotá, que con una población actual cercana a los 7 millones de habitantes y un censo electoral aproximado de 4 millones de sufragantes, elige 18 Representantes a la Cámara, lo que arroja una proporción cercana a los 390.000 habitantes por cada curul asignada, en tanto que departamentos como San Andrés y Providencia, con 61.000 habitantes y un censo electoral cercano a los 40.000 electores, elige 2 Representantes, significando un elegido por cada 20.000 electores, fenómeno que se agudiza cuando se habla de proporciones de la población asentada en una circunscripción territorial frente al total nacional.

El Proyecto de Ley 047-2002 Senado incorporó el tema del umbral tanto para la circunscripción nacional como para las territoriales, señalando para la primera un mínimo de votos iguales al 6% de los votos válidamente emitidos en dicha circunscripción para que cada lista tenga derecho a la asignación de curules, es

decir, si en todo el país la votación válida alcanza la suma de 12 millones de votos, el umbral sería de 720.000 votos, y lista que no llegue a ese mínimo de votación queda excluida de la repartición, método totalmente antidemocrático y que pone fin a los partidos políticos minoritarios surgidos a raíz de la reforma constitucional de 1991.

Respecto de las curules que deben asignarse por circunscripciones territoriales se impuso el denominado cociente medio que tiende a ser más equitativo pero que de todas maneras excluye algunas agrupaciones minoritarias que a pesar de superar el umbral no logran alcanzar el límite mínimo exigido por la cifra repartidora, tal como sucedió en la distribución de curules en las pasadas elecciones para Concejo de Bogotá, D.C.

### 3.3.3. Ponencia para Primer Debate

Luego de mes y medio de intensas deliberaciones en el seno de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara sobre el contenido del Proyecto de Ley 047-2002 Senado y 057 de 2002 Cámara, merced al Mensaje de Urgencia enviado por el Presidente de la República, los Ponentes rindieron su informe negativo en relación con la creación de un sistema monocameral en Colombia, y afincaron el régimen bicameral con la disminución del número de congresistas de 268 a 220, tema que sirvió de paliativo y amainó, en cierta forma, la actitud altisonante del Ministro del Interior con el Congreso.

En el seno de las Comisiones conjuntas Primeras de Senado y Cámara se presentó ponencia de minorías por parte del Senador Darío Martínez Betancourt en el mismo sentido del Proyecto de Ley de iniciativa gubernamental, la cual contrastaba con la ponencia negativa de mayorías que, como ya indicó, propuso mantener el régimen bicameral con una leve disminución de sus integrantes.

El único defensor del sistema monocameral tuvo en cuenta los argumentos esgrimidos en la Constituyente de 1991 para demostrar la inoperancia del sistema bicameral, apalancando su posición en las siguientes afirmaciones:

“En la práctica y en el fondo a la Cámara de Representantes y al Senado de la República a estas sólo las diferencia la competencia para elegir a ciertos funcionarios y su procedencia de elección por circunscripción nacional o regional y quizás, la edad y experiencia política de sus integrantes cuando no el aprovechamiento de los vicios políticos constitutivos de feudos proclives al clientelismo y a las prácticas que hacen crisis en la credibilidad de las gentes en la importancia democrática de los cuerpos de representación popular”.<sup>115</sup>

Continúa Martínez Betancourt su disertación en defensa del monocameralismo, apoyándose en los estudios realizados por Pereira Menaut en relación con el Poder Legislativo, para señalar que el bicameralismo es una institución eminentemente feudal dada la formación de un sinnúmero de pequeños principados y reinos como organización política que dominó a Europa entre los siglos V y XVII de nuestra era. Hoy en día, sostiene el ponente, los países que

---

<sup>115</sup> MARTÍNEZ BETACOURT, Darío. Ponencia de Minorías para el Primer Debate del Proyecto de Ley 047-2002 Senado y 057 2002 Cámara, Gaceta del Congreso 396, 23 de septiembre de 2002, ps 22 y 23.

mantienen el régimen bicameral con gobierno central lo único que hacen es reproducir el sistema inglés pero desconociendo que a partir de 1911 la Cámara de los Lores es totalmente inoperante, convirtiéndose en reliquia histórica, al punto que la gran mayoría de sus integrantes nunca asisten a las sesiones, en tanto que la Cámara de los Comunes desarrolla un trabajo febril por más de doscientos días al año y su composición representa a los Estados de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte. Concluye diciendo que: “La presencia de dos cámaras en realidad tiene sustento en el sistema Federal que no nos pertenece. (...) El sistema colombiano eminentemente centralista y unitario sólo puede sustentar la presencia bicameral como una aberración costumbrista de favorecimiento participativo de las regiones en el cual, de otro lado, la equidad queda arrinconada por el impacto que en los resultados producen las regiones con mayor población, o con mejores intereses políticos y electorales”.<sup>116</sup>

La Ponencia de Minorías insiste en el proyecto monocameral al afirmar que el bicameralismo en últimas lo que puede suscitar es un enfrentamiento entre la Cámara Alta y la Cámara Baja por cuestiones no justificables en el ámbito de la vida política nacional, distrayendo el fundamento de su razón de ser cual es la producción de leyes y actos legislativos como resultado de serios y profundos debates, que en la práctica hoy en día no se realizan dadas las discusiones bizantinas en que se entran la mayoría de los congresistas. Y agrega:

“Son indudables las ventajas que para la implementación de las reformas políticas que al nuevo orden social

---

<sup>116</sup> MARTÍNEZ BETANCOURT, Darío, Op. Cit, p 22.

imponen las circunstancias, de la vida democrática, tendría la presencia de un órgano legislativo conformado por una sola Cámara, ello no solo proveería a un mejor legislativo sino que evitaría las frágiles duplicaciones retóricas de las cuales muy poco queda dentro del sentido práctico de un resultado legislativo coherente.

Un solo organismo legislativo con categoría senatorial, integrado por miembros que a él lleguen habilitados por el lleno de los más exigentes requisitos de capacidad e idoneidad moral, elegidos por una circunscripción que combinando los conceptos de integridad territorial y de minorías permitía (sic) una auténtica y proporcional representación de todas las regiones, proveería mejores consensos que concreten en leyes adecuadas al pacto social toda la multiplicidad de matices de la opinión política nacional.

Otra ventaja que obra a favor del unicameralismo es la reducción en el número de miembros del parlamento, que en contra de esa amplitud complaciente que hoy orienta su integración, proveería a un proceso selectivo mucho más adecuado a aquel que es imposible dentro del sentido bicameral que por su naturaleza no puede integrarse sin dar cabida a expresiones que dentro de un mal entendido democraterismo más estorban que benefician. Con razón Montesquieu advertía: “donde hay más sabios se aminora la sabiduría”.

Un examen objetivo de los resultados presente y pretérito de la labor legislativa del Congreso nacional, y de inocultable deteriorado prestigio popular, perfectamente permite decir: que para el momento presente el unicameralismo traduce mejor la ambición nacional satisface mejor aspiraciones colectivas”.<sup>117</sup>

Los argumentos y el empeño no fueron herramientas suficientes para convencer a la mayoría de los legisladores de los beneficios que para el país representa un

---

<sup>117</sup> MARTÍNEZ BETANCOURT, Darío, Op. Cit. ps 23 y 24.

modelo unicameral pues, como lo anotaba Jorge Eliécer Gaitán,<sup>118</sup> la distancia infranqueable que existe entre el país político y el país nacional subsiste hoy en día, quizás con mayor fuerza, haciendo nugatorio todo intento por ajustar al modelo político de Estado centralista sus instituciones.

Finalmente, y tal como se explicó anteriormente, el Congreso de la República aprobó la continuidad del régimen bicameral con una leve disminución de sus integrantes y un sistema de elección con base en un umbral del 2% de la votación total para la circunscripción nacional del Senado y de cociente medio para las circunscripciones territoriales de Cámara, entre otras, con la salvedad que en aquellas entidades territoriales donde se elijan sólo 2 representantes se utilizará el sistema del 30% del cociente, a fin de permitir una mayor posibilidad de distribución de las curules entre las distintas listas que se presenten a la contienda electoral. Aprobado este texto por las Comisiones conjuntas Primeras de Senado y Cámara, y ratificado por las plenarias de ambas Cámaras, se remitió a la Corte Constitucional para su revisión previa, la que lo declaró constitucional en Sentencia C-551 de 2003, salvo el párrafo contentivo de las circunscripciones especiales de paz. Así las cosas, el texto final fue puesto en consideración del pueblo colombiano el pasado 25 de octubre, el cual en las urnas lo derrotó con la menor votación dentro de las 15 preguntas formuladas, quedando para la historia

---

<sup>118</sup> GAITÁN, Jorge Eliécer. Discurso El País Político y el País Nacional. EN: Obras Selectas, Tomo V, Bogotá, Imprenta Nacional, 1979, ps 157 a 169.

el enigma de si el pueblo no comprendió la complejidad del artículo 6, o si fueron superiores las maquinarias políticas que impidieron su aprobación.

#### 3.4. PROYECTO DE REFERENDO CONSTITUCIONAL DE INICIATIVA POPULAR MEDIANTE EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 114, 171 A 178 Y 374 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Ante el rotundo fracaso del referendo constitucional de iniciativa gubernamental presentado a consideración del pueblo colombiano en las urnas el pasado 25 de octubre de 2003, tema éste que escapa a los objetivos e hipótesis de la presente investigación, más aún teniendo en cuenta que el citado referendo contenido en la ley 796 de 2003 no contempló la posibilidad de someter a escrutinio popular la viabilidad de establecer un régimen unicameral en Colombia, es procedente proponer un proyecto de referendo constitucional de iniciativa popular dirigido a incorporar dentro del sistema político colombiano el modelo unicameral.

El Título XIII de la Constitución Política de Colombia consagra el procedimiento para reformar la Constitución Política estableciendo en el artículo 374 que ésta podrá ser modificada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo, correspondiendo la iniciativa en el último caso a los ciudadanos en número equivalente al menos al 5% del censo electoral vigente. De esta forma el pueblo colombiano puede, mediante la recolección de firmas de conformidad con lo establecido por la ley orgánica de mecanismos de participación 134 de 1994, proponer un proyecto de acto legislativo si reúne un total de

1'300.000 firmas según el censo presentado por la Registraduría Nacional del Estado Civil para el referendo del 25 de octubre de 2003.

La propuesta popular se puede encauzar por dos vías, ambas a través del Congreso: una bajo el rótulo de Proyecto de Acto Legislativo que deberá cumplir dos vueltas en periodos ordinarios y consecutivos, la primera de ellas exigiendo la aprobación por la mayoría de los asistentes, y la segunda requiriendo el voto de la mayoría de los integrantes de cada Cámara; entre uno y otro periodo el Gobierno deberá publicar el Proyecto aprobado en primera vuelta, pudiéndose debatir en la segunda únicamente las iniciativas presentadas en la primera; la segunda vía se surte también a través del Congreso bajo la denominación de referendo constitucional, debiendo el cuerpo legislativo incorporarlo en una ley, previo el cumplimiento de los cuatro debates correspondientes a un periodo ordinario, con la exigencia de que sea aprobado por la mayoría de los integrantes de ambas cámaras. Una vez convertido en ley el Proyecto de Referendo, se remite a la Corte Constitucional para su control respectivo y de ser hallado exequible se pone a consideración del pueblo. De no ser aprobado el Proyecto de Ley contentivo del Referendo Constitucional de iniciativa popular por el Congreso en el plazo de 30 días previsto en el artículo 163 Constitucional, la ley orgánica de mecanismos de participación -ley 134 de 1994, artículo 32- prevé la posibilidad de que el pueblo, mediante la recolección de un 5% adicional de firmas correspondientes al censo electoral, solicite al gobierno la convocatoria del pueblo para aprobar o improbar el

referendo sin la intervención del Congreso, teniendo como base el texto que ha tenido el tamiz previo de la Corte Constitucional.

Con base en lo normado en el artículo 378 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los artículos 155 y 163 ibídem, y de conformidad con la ley estatutaria de mecanismos de participación citada y la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional al respecto, se propone en este acápite un Proyecto de Acto Legislativo de iniciativa popular mediante el cual se modifican los artículos 114, 171 a 178 y 299 de la Carta, enderezado éste a instaurar el sistema unicameral para el Poder Legislativo en Colombia.

Es importante reseñar aquí que la propuesta de establecer el sistema unicameral en Colombia se hundió tanto en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 como en las Comisiones Constitucionales conjuntas del Congreso Nacional en la legislatura iniciada el 20 de julio de 2002, no quedando como tema a proponer a consideración del pueblo mediante el mecanismo de participación ciudadana. Sin embargo, la Corte Constitucional en Sentencia C-551 de 2003 alude tangencialmente al tema en los siguientes términos:

“El cambio que sufrió el texto entre la iniciativa y el numeral finalmente aprobado es el paso de una propuesta de congreso unicameral a uno bicameral, con las regulaciones adicionales que ello apareja. (...) La propuesta inicial sobre el congreso unicameral, fue descartada desde el comienzo del trámite, incluso el gobierno pudo presentar una propuesta sobre la reforma

al artículo 176 constitucional sobre el sistema de cifra repartidora en la Cámara de Representantes. En vista de que la discusión se circunscribió a la misma materia, encuentra la Corte que fue respetada la reserva de iniciativa y el principio de publicidad. Además, a pesar de que intenta una importante reforma al Congreso y al sistema electoral, es claro que este numeral no implica una sustitución de la Constitución, pues busca esencialmente racionalizar la representación política y fortalecer los partidos, con lo cual favorece la expresión de la ciudadanía lo cual armoniza plenamente con la soberanía popular y el principio democrático”.<sup>119</sup>

Como se desprende de la breve referencia que hace la Corte Constitucional en la Sentencia C-551 de 2003 al numeral 6 de la ley 796 de 2003, la propuesta sobre la continuidad del congreso bicameral con un número menor de integrantes desde la perspectiva de la reforma constitucional es viable. Sin embargo, atendiendo el resultado de la votación, se puede encontrar que más de un 14.14% de los votantes no sufragó, pese a haber introducido el voto en la urna, y de los sufragantes un 7% votó negativamente, de lo que se infiere que por lo menos un 20% de los votantes del referendo constitucional no estaban de acuerdo con la reducción del congreso o con el sistema bicameral, razón por la cual se torna imperativo insistir en la propuesta de un sistema legislativo conformado por una sola Cámara.

La Corte Constitucional reafirma el principio de soberanía popular por encima de cualquier órgano instituido en relación con la sustitución de la Constitución, y

---

<sup>119</sup> COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003, Gaceta de la Corte Constitucional, 2002, p 180.

concluye que los órganos derivados sólo pueden reformarla. Al respecto afirma lo siguiente el Alto Tribunal de Control Constitucional en sentencia C-551 de 2003:

“En el mundo contemporáneo, en desarrollo de los principios democráticos y de la soberanía popular, el poder constituyente está radicado en el pueblo, quien tiene y conserva la potestad de darse una Constitución. Este poder constituyente originario no está entonces sujeto a límites jurídicos, y comporta, por encima de todo, un ejercicio pleno del poder político de los asociados. Por ello, tanto esta Corte Constitucional, como la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la Constitución de 1886, han sostenido invariablemente que los actos del poder constituyente originario son fundacionales, pues por medio de ellos se establece el orden jurídico, y por ello dichos actos escapan al control jurisdiccional”.<sup>120</sup>

Con base en el anterior aparte de la Sentencia C-551 de 2003 se puede presentar la siguiente lectura del artículo 378 constitucional, en concordancia con el 155 de la misma obra, para dar soporte a la propuesta aquí planteada de modificar la Constitución mediante referendo de iniciativa popular: “Por iniciativa de los ciudadanos **en un número igual o superior al 5% del censo electoral existente en la fecha respectiva**, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley”.

Se colige de lo arriba anotado que si bien los artículos 374 y 378 de la Constitución Nacional hacen referencia a “reforma constitucional”, ello no implica que se descarte de plano la facultad indelegable del pueblo de sustituir la Carta

---

<sup>120</sup> COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003, Op. Cit., p 81.

Política mediante referendo. Soporta esta apreciación lo expresado por la Corte

Constitucional en la Sentencia C-551 citada, cuando sostiene que:

Pero la característica definitoria del referendo constitucional se encuentra en el artículo 374 de la Constitución, con el cual se abre el Título XIII. Esta disposición establece que el referendo es un mecanismo de reforma constitucional del pueblo, no del Presidente de la República ni del Congreso Nacional. Claramente señala que la Constitución "podrá ser reformada... por el pueblo mediante referendo". Se trata de un desarrollo de la democracia participativa como principio rector y orientador de toda la Constitución (CP artículo 1°). En una democracia representativa, asentada en el principio de la soberanía nacional, el pueblo gobierna a través de sus representantes. En cambio, en una democracia participativa, fundada en el principio de la soberanía popular, el pueblo no está limitado a ejercerla "por medio de sus representantes" sino, además y primordial aunque no frecuentemente, "en forma directa". No se entendería una democracia participativa en la cual el pueblo no fuera titular del poder de reforma constitucional, lo cual no excluye que el Congreso, cuando adopta un acto legislativo en los términos del artículo 375 de la Carta, obre en ese caso como titular del poder de reforma por medio de otro de los mecanismos de revisión de la Constitución. No obstante, aún en dicho caso, el pueblo tiene la última palabra puesto que prevé de manera expresa el referendo derogatorio de "las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso" (CP art. 377). Indica, además, que cuando éstas se refieran a las materias enunciadas en dicho artículo y "así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo un cinco por ciento de los ciudadanos que integran el censo electoral", tales reformas "deberán someterse a referendo" sin que pueda imponerse a los ciudadanos condiciones adicionales encaminadas a entorpecer o impedir el ejercicio directo de la soberanía popular. El umbral de participación para que el pueblo pueda derogar la reforma aprobada por el Congreso es semejante al del referendo constitucional aprobatorio simbólicamente menor tan solo en un ciudadano. Y la mayoría decisoria no es calificada puesto que "el voto

negativo de la mayoría de sufragantes" es suficiente para que la reforma sea efectivamente derogada".<sup>121</sup>

Tal como se expresó en anteriores páginas, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 precisó el alcance del referendo constitucional, y ya sea que éste tenga iniciativa gubernamental o emane de la ciudadanía, su texto deberá someterse al análisis y debate del Congreso, a la revisión por parte de la Corte Constitucional previa la convocatoria del pueblo a las urnas y a la consecución de un umbral mínimo del 25% del total de ciudadanos que integren el censo electoral. En ese orden de ideas, y como dentro del ordenamiento constitucional del Estado Social de Derecho prima la democracia participativa como expresión de la soberanía popular, se procede a dar vía a el proyecto de referendo constitucional de iniciativa popular, exponiendo a continuación los postulados que la motivan y el articulado que lo materializa.

#### 3.4.1. Exposición de Motivos

Con base en la historia del Poder Legislativo tanto en la democracia directa ateniense como en la representativa que se gestó al interior del sistema feudal europeo y que se consolidó mediante el proceso político inglés, la independencia de las trece colonias de Norteamérica y la Revolución Francesa, y sin perder de vista la historia misma de las instituciones políticas colombianas, la acentuada democratización que vive el país y la experiencia política de naciones hermanas, e incluso de democracias europeas, se puede asegurar que el sistema

---

<sup>121</sup> COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003, Op. Cit., ps 87 y 88.

monocameral para el Poder Legislativo colombiano es procedente dado que allí se garantiza un alto grado de participación ciudadana con el consecuente respeto de las mayorías hacia las minorías.

La conformación de todo cuerpo representativo del pueblo exige unas reglas claras y democráticas que impidan el predominio de sectores amparados por la riqueza o por el usufructo de algunas dignidades que la cultura del pueblo colombiano ha permitido establecer tales como la de periodista, sacerdote, pastor y funcionario público, y que a la vez faciliten la concurrencia de todos los ciudadanos en pie de igualdad a la contienda electoral, dando como resultado el fortalecimiento de los partidos políticos y de las organizaciones sociales como canales de comunicación entre la comunidad y los centros de poder.

La historia política del país registra la existencia de un Poder Legislativo bicéfalo desde los propios inicios de la República, pese a las aisladas experiencias monocameralistas de Cundinamarca, Cartagena y Antioquia, en 1811 y 1812, respectivamente. No obstante, a partir de la Constitución de 1821 y ante la necesidad de unificar las diversas provincias y municipalidades que conformaban la nación, los padres de la nueva república optaron por el sistema bicameral como un reconocimiento de la soberanía de los Estados que concurrían al proceso de unificación, lo cual no fue óbice para que en algunas Constituciones provinciales y de los Estados Federados se le otorgara al Senado de la República la función de

control de constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados por la Cámara, sustrayendo, entonces, a este cuerpo de su labor legislativa.

El artículo 1 de la Constitución Política de 1886 declaró lo siguiente: “La nación colombiana se reconstituye en forma de República unitaria”. Bajo ese texto cualquier proyecto federalista quedaba sepultado, naciendo el concepto de unidad nacional bajo un gobierno centralista. La permanencia de la dicotomía senado-cámara sólo es explicable en 1886 por el fenómeno sociológico de la superposición de dos o tres estamentos sociales marcadamente diferenciados: de una parte, la alta aristocracia, heredera de quinientos cincuenta años de colonia, lo que la hacía propietaria de extensos territorios y de un buen número de esclavos; de otra parte, una naciente clase social conformada por pequeños comerciantes, artesanos e intelectuales, y un tercer grupo que reunía a los iletrados, campesinos pobres, trabajadores asalariados y todos aquellos que no poseyeran bienes de capital ni lograran rentas superiores a los quinientos pesos anuales.

La inercia social vivida por casi dos siglos de historia, aunada a la astucia de los tradicionales caciques políticos empotrados en cada región del país, provocó la costumbre política, desarraigada de cualquier fundamento filosófico o jurídico, del bicameralismo como único sistema válido para el mantenimiento del Poder Legislativo en el país. Bajo ese espectro social y político, elección tras elección, desde 1821, los ciudadanos han convalidado con su voto un sistema legislativo que hunde sus raíces en el clientelismo y la corrupción y que se acompaña

además de una desidia total por la cosa pública y por los intereses de la comunidad, y de unos estipendios que a la vez que engruesa sus bolsillos merma las arcas del Estado en detrimento del bienestar de los menos favorecidos por la fortuna.

Los Estados modernos se erigen hoy sobre el trípode de la separación de los poderes públicos, aceptando la supremacía del legislativo frente a las otras dos ramas y propendiendo por la colaboración armónica entre ellas. Para nadie es extraño que el sistema capitalista abolió de tajo el feudalismo y sus instituciones políticas, enrumbando las sociedades hacia un modelo auténticamente democrático que no enmascare bajo un ropaje de efectiva representatividad denominado bicameralismo, la verdadera fórmula democrática que sólo se expresa a través del sistema monocameral.

El sistema bicameral favorece la duplicidad de funciones asignadas a cada una de las Cámaras, presentándose un desgaste en la eficiencia del Estado en lo atinente a la producción legislativa. Este fenómeno se presenta en prácticamente todos los sistemas bicamerales del mundo, con excepción de aquellos lugares en donde la Cámara Alta tiene la facultad del voto-veto, bloqueando el trabajo legislativo de la Cámara Baja, pero repugna el caso colombiano ya que la propia Carta Política de 1991 permite la celebración de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales permanentes, distorsionando ella misma su creación bicameral y convirtiéndola en una sola Cámara para los fines del primer debate en el proceso

de formación de las leyes. Del mismo modo, las plenarias de una y otra Cámara podrán sesionar de manera simultánea para debatir y votar un mismo proyecto de ley, resultando inocua su separación que sólo viene a generar erogación del gasto público. Pero lo que reboza la copa de la estulticia del sistema bicameral colombiano es la disposición constitucional que permite que en caso de discrepancia entre uno y otro texto aprobado en una y otra Cámara, se integren Comisiones Accidentales que reunidas de manera conjunta elaboren un texto que elimine las divergencias para ser sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara. La experiencia enseña que, luego de doce años de vigencia de la Carta última, Senado y Cámara logran total acuerdo para aprobar simultáneamente un texto unificado mediante el expediente de la repetición del segundo debate.

Sumado a todo lo anterior, un país tan limitado económicamente como Colombia, no debe destinar buena parte de sus recursos en alimentar un sistema altamente burocratizado como lo es el régimen bicameral. En efecto, el presupuesto del Congreso para la vigencia fiscal de 2003 ascendió a la suma de \$210.000 millones de pesos, cifra que se reduciría a \$117.000 millones de pesos si se opta el sistema unicameral de 150 miembros, lo cual significa un ahorro de \$93.000 millones de pesos al año que pueden ser destinados a gasto público social.

Un congreso bicameral con un número considerable de integrantes favorece el ausentismo parlamentario, difícilmente controlado por la Procuraduría, la

Defensoría y la Contraloría, e incluso por la propia ciudadanía a través de las veedurías que la ley autoriza, a la vez que alimenta el mutismo, ya por ausencia total o por ignorancia absoluta de sus honorables integrantes. Un Congreso de esta estirpe no es operante y el producto legislativo siempre denotará deficiencia, a menos, como sucede en la mayoría de las ocasiones, que los proyectos de ley y las ponencias sean elaboradas por el Ejecutivo o por los asesores de los Congresistas. La solución a este bajo nivel de actividad legislativa se encuentra, únicamente, en la perfilación de un congreso unicameral, acompañado, como es lógico de una reducción de sus miembros y de la exigencia de unas calidades académicas mínimas para ostentar la dignidad de la representación popular. El pueblo no puede seguir delegando la toma de sus decisiones en un colegiado que está por debajo de la formación académica promedio de la población que los elige.

#### 3.4.1. Articulado

Para materializar los postulados esgrimidos en la Exposición de Motivos, se presenta a continuación el texto del articulado propuesto:

### **EL PUEBLO DE COLOMBIA**

#### **DECRETA**

**Artículo 1.** El artículo 114 de la Constitución Política de Colombia, quedará así:

**Artículo 114.** La Rama Legislativa del Poder Público estará constituida por la Asamblea Nacional Legislativa a la cual corresponde desarrollar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.

**Artículo 2.** El artículo 171 de la Constitución Política de Colombia, quedará así:

**Artículo 171.** La Asamblea Nacional Legislativa estará integrada por ciento cincuenta (150) miembros, elegidos así:

Ciento cuarenta y cuatro (144) miembros elegidos en circunscripción nacional.

Seis (6) legisladores elegidos en circunscripciones nacionales especiales, así: dos (2) por comunidades indígenas, dos (2) por comunidades negras y dos (2), menores de veinticinco años, por las juventudes.

Los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades negras deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una de sus organizaciones, calidad que se acreditará mediante certificación de la respectiva organización, refrendada por el Ministerio del Interior y de Justicia.

**Artículo 3.** El artículo 172 de la Constitución Política de Colombia, quedará así:

**Artículo 172.** Para ser elegido legislador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección, o ser colombiano por adopción, siempre y cuando haya ostentado el cargo de Diputado a Asamblea Departamental, Concejal Distrital o Municipal, Alcalde Municipal o Distrital y Gobernador de Departamento. Así

mismo, unos y otros deberán acreditar formación de institución universitaria reconocida por el ICFES o por la institución que haga sus veces.

**Parágrafo.** Se exceptúan del requisito de la mayoría de veinticinco años de edad los legisladores elegidos por la circunscripción nacional especial de juventudes, los cuales podrán tener menos de veinticinco años pero en todo caso más de dieciocho. Igualmente los legisladores elegidos en esta circunscripción deberán acreditar, como mínimo, la calidad de bachilleres.

**Artículo 5.** El artículo 173 de la Constitución Política de Colombia, quedará así: Las atribuciones conferidas por los artículos 173, 174, 175 y 178 de la Constitución Política de Colombia al Senado de la República y a la Cámara de Representantes, serán las funciones propias de la Asamblea Nacional Legislativa, con excepción de las relacionadas con la instrucción de los procesos contra los altos dignatarios del Estado, ya que esta función le corresponderá a la Comisión de Investigaciones y Acusaciones de la Asamblea Nacional Legislativa.

**Artículo 6.** El artículo 374 de la Constitución Política de Colombia, quedará así:

**Artículo 374.** La Constitución Política podrá ser reformada por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante Referendo.

**Artículo 7.** Deróguense los artículos 176 y 177 de la Constitución Política de Colombia y autorícese a la Asamblea Nacional Legislativa para que en un término no superior a seis meses, a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo,

adecúe los textos de la Constitución Política que hacen referencia al sistema bicameral, al nuevo modelo de unicameralismo.

**Artículo 8.** Las modificaciones introducidas a la Constitución Política de Colombia entrarán en vigencia a partir de la fecha de sanción por parte del Presidente de la República y su correspondiente promulgación en el término de ocho días, contados a partir de la declaración de los resultados por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

## CONCLUSIONES

La concentración del Poder Legislativo en una sola Cámara adquiere su mayor expresión bajo el Estado Social de Derecho; allí se condensa de manera especial la democracia representativa, concurriendo con formas propias de la democracia directa tales como la iniciativa legislativa, el referendo, el plebiscito, la consulta popular y la acción de inconstitucionalidad, todas ellas enderezadas a asegurar que tanto los ciudadanos como los nacionales y los residentes en el país intervengan de acuerdo a sus prerrogativas constitucionales ya en la vida política, cívica y comunitaria del país, ya en la reclamación legítima y respetuosa de sus derechos fundamentales.

Las experiencias fracasadas del Congreso unicameral de la Francia posrevolucionaria de 1791<sup>♦</sup> y 1848 no es conclusión fiable para la ciencia política de que esta modalidad de expresión del Poder Legislativo no sea procedente; por el contrario, la lenta pero continua y permanente democratización de la vida política de la mayoría de los pueblos del orbe entre los que se cuenta la nación colombiana en razón de su acceso a la educación, a los medios de comunicación

---

<sup>♦</sup> CONSTITUCIÓN FRANCESA DE 1791, artículo 1: “La Asamblea Nacional que forma el Cuerpo Legislativo, es permanente y sólo está compuesto de una Cámara”. Biblioteca virtual, López Chantel y Cortés Omar. La Asamblea Nacional Legislativa funcionó entre 1791 y 1792 con 750 miembros (Historia Universal, Instituto Gollach, Barcelona, Editorial Océano, 1993).

y a los mecanismos de participación ciudadana, permite aseverar que la democracia colombiana resiste y reclama de manera mayoritaria un poder legislativo expresado unicameralmente, más aún cuando hoy se plantea la incorporación al sistema constitucional del régimen parlamentario (EL TIEMPO, López Michelsen, Alfonso, domingo 4 de abril de 2004).

El sistema de representación popular en Colombia tiene su fundamento en el sufragio universal. Por lo tanto, cada ciudadano se erige en pie de igualdad frente a otro, sin importar su edad, educación, sexo, región de origen, ideología, creencia religiosa o condición social. Esto ha dado paso a que la democracia representativa imperante en Colombia se acerque cada día más a la democracia directa, ya que cada ciudadano elige directamente sus representantes, sin que su accionar político se agote en el momento mismo de la elección ya que cuenta con mecanismos de control sobre los elegidos y sobre sus actuaciones.

Los dos intentos fallidos de los últimos trece años por convertir el Poder Legislativo colombiano en un sistema unicameral no significa que sus fundamentos filosóficos y políticos hayan perdido vigencia o que el sentir popular rechace su instauración. Lo que sucede es que la práctica política imperante ha creado una red clientelista siempre atenta a mantener el statu quo de la clase política dominante, sumergiendo al pueblo en un estado de letargo y conformismo por la retroalimentación que el mismo modelo impone: un voto, un favor; tantos votos, tantos favores, los cuales sólo se conceden acudiendo al saqueo de la

hacienda pública o al tráfico de influencias que solo sirven de paliativo o como soluciones transitorias.

Los mecanismos de participación ciudadana han materializado de una manera insospechada para el pueblo colombiano la democracia directa. Su contacto con los funcionarios administrativos, judiciales y legislativos, es cada día más estrecho. Por ello repugna a la propia democracia que so pretexto de una mayor representatividad se clone una Cámara a través de otra, perdiendo una de ellas su originalidad, autenticidad e identidad en favor de su gemela. No debe olvidarse que la democracia se agiganta cuando cada funcionario público, especialmente los legisladores, cumple un papel determinado, único y excluyente, formando parte de una institución que a su vez desarrolla unas tareas específicas y concretas en procura de alcanzar, junto con el esfuerzo mancomunado de todo el aparato estatal, los fines del Estado previstos en la Carta Política, todo lo cual se inclina a derrotar el modelo desidioso del ausentismo y el mutismo que impera en la mayoría de los servidores públicos, y con mayor notoriedad en aquellos que conforman el Congreso de la República. Si se enderezan los esfuerzos por destruir el clon, el ente sobreviviente dará mayores y mejores frutos, lo que en otras palabras significa que conformar una sola Cámara genéticamente irreproducible dará como resultado un congreso unicameral, este sí admirable.

No se puede desconocer que durante más de 190 años Colombia ha tenido una estructura monocameral del poder legislativo, y como a la Corte Constitucional le

corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y ésta consagra el sistema bicameral, los fallos relacionados con el trámite legislativo se orientan, como es lógico, a la defensa de este sistema, sin que esto signifique una postura política por parte de los miembros de la Corte Constitucional. En efecto, en Sentencia N° C-025 del 4 de febrero del año en curso, la Corte Constitucional corroboró el principio bicameral adoptado en la Constitución, el cual encuentra cabal materialización en el artículo 141 constitucional por vía de excepción. En el mismo sentido, la Sentencia C-061 del 93 señaló que “Por decisión del constituyente el Congreso de la República es bicameral, y su integración por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, (artículo 114 de la Carta) explica que el artículo 141 de la Constitución determine en qué casos habrá de reunirse el Congreso “en un solo cuerpo”, así como que algunas funciones sean exclusivas de cada una de las dos Cámaras, como acontece con las atribuciones que al Senado asigna el artículo 173 de la Constitución y a la Cámara de Representantes el artículo 178 de la Carta Política”.<sup>♦</sup>

No obstante, en la sentencia precitada la Corte Constitucional reconoce que por la condición bicameral del poder legislativo colombiano, no existe prevalencia funcional de una cámara sobre la otra, teniendo cada cámara similares funciones. Esta argumentación sirve de sustento para reafirmar la tesis monocameralista que se ha defendido en la presente investigación porque, como lo dice la Corte, al tener las dos Cámaras funciones similares se opera una duplicidad inoficiosa

---

<sup>♦</sup> Ver Sentencias C-025 de 1993, C-061 de 1993, y C-369 de 2002.

dentro de la labor legislativa que sólo redunda en beneficio del aparato burocrático.

Contrario a lo que piensan los defensores del régimen bicameral, para el caso colombiano la incorporación del modelo unicameral habrá de repercutir en una mayor calidad del producto legislativo y en una reducción sustancial del gasto público, porque para nadie es extraño que de los 268 congresistas (102 Senadores y 166 Representantes) que existen en la actualidad, escasamente un 10% de ellos participa en los debates de las comisiones y de las plenarias, menos del 50% presenta proyectos de ley y más de un 50% carece de formación calificada para la actividad legislativa, demostrando este espectro que en realidad no es condición sine qua non para la existencia de un cuerpo legislativo eficiente tanto el número como la calidad de sus integrantes.

Un poder legislativo unicameral puede desembocar en la democratización del proceso legislativo expresado en la libertad ideológica y política de cada uno de los integrantes del Congreso de la República porque, como sucede en Colombia, la tendencia generalizada es la de que los Senadores de la República conviertan a los Representantes en sus jefes de debate a nivel regional y en minibancadas políticas al interior de las comisiones y de las plenarias, desvirtuando la efectiva representación política consagrada en la Constitución de 1991.

Dentro del régimen presidencialista que ha caracterizado al constitucionalismo colombiano, el poder legislativo se constituye en un apéndice del poder ejecutivo, a semejanza del Consejo de Varones del monarca inglés del siglo XI (1.066),<sup>♦</sup> reduciendo la labor legislativa a una actividad formal encaminada a asegurar el ritual de la formación de las leyes, presentándose una carencia de doctrina legislativa en la mayoría de los proyectos de ley de iniciativa parlamentaria y en las ponencias para primero y segundo debate. No se puede afirmar que un poder legislativo monocameral, por sí, sea un cuerpo deliberante e independiente, pues para ello se requiere de un sistema constitucional de mayores pesos y contrapesos entre los diferentes órganos del poder público para impedir que los representantes del pueblo reduzcan su actividad al papel de embajadores o intermediarios de sus administraciones locales, pero, en este orden de ideas, sí es factible suponer que un Congreso unicameral estará sometido a un mayor nivel de control por parte de los electores y al rigor del escrutinio público respecto de la labor legislativa encomendada por cada región o sector social sobre la que descansa la elección.

---

<sup>♦</sup> LINARES QUINTANA, Segundo V., Op. Cit. P 42.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **LEYES**

COLOMBIA, Constitución Política de 1886.

COLOMBIA, Decreto Legislativo 1926 de 1990

COLOMBIA, Constitución Política de 1991.

COLOMBIA, Ley 5ª de 1992

COLOMBIA, Ley 70 de 1993

COLOMBIA, Ley 649 de 2001

COLOMBIA, Gaceta del Congreso 323, agosto 9 de 2002, Proyecto de Ley 047-2002 Senado.

### **JURISPRUDENCIA**

COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992, Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón. Gaceta Constitucional, 1992.

COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-025 de 1993, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, Gaceta Constitucional, 1993.

COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-061 de 1993, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, Gaceta Constitucional, 1993.

COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, Gaceta Corte Constitucional, 1994.

COLOMBIA, Corte constitucional, Sentencia C-179 de 1994, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz, Bogotá, Gaceta de la Corte Constitucional, 1994.

COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-585 de 1995, Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara, Bogotá, Gaceta Constitucional, 1995.

COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-183 de 1997, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo, Gaceta Constitucional, 1997.

COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-702 de 1999, Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz, Gaceta Constitucional, 1999.

COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-087 de 2001, Magistrado Ponente Cristina Pardo Schlesinger, Gaceta Constitucional, 2001.

COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-737 de 2001, Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynett, Gaceta Constitucional, 2001.

COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-169 de 2001. Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz, Expediente PE-012, Bogotá, Gaceta Constitucional, 2001.

COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-369 de 2002. Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynett, Bogotá, Gaceta Constitucional, 2002.

COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003, Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynett, Expediente CRF-001, 2003.

## **DOCTRINA**

BARRETO R., José Vicente y Otros. Constitución Política de Colombia, Bogotá, Editorial Legis, 2004.

BOBBIO, Norberto. El Futuro de la Democracia, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1986.

BOTERO M., Mauricio. La Herencia del Frente Nacional, 1948-1986, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1986.

CARNELUTTI, Francesco. Cómo Nace el Derecho, Bogotá, Editorial Temis, 1989.

CASTRO CASTRO, Jaime, Constitución Política de Colombia, Bogotá, Editorial La Oveja Negra, 1986.

COLOMBIA, Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional No. 79, 1991.

COLOMBIA, Asamblea Nacional Constituyente, Serpa Uribe y Otros, Ponencia: Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición, Gaceta Constitucional No. 56, 1991.

COLOMBIA, Ponencia para Primer Debate: Morfología Monocameral del Congreso de la República. Ponente: ECHEVERRI URUBURU, Álvaro. Gaceta del Congreso No. 49.

COLOMBIA, Asamblea Nacional Constituyente, Ponencia: Estructura, Composición y Funcionamiento de la Rama Legislativa del Poder Público, Ponentes Hernando Yepes Arcila, Alfonso Palacios Rudas y Antonio Galán Sarmiento. Gaceta Constitucional No. 54.

COLOMBIA, Asamblea Nacional Constituyente, Ponencia Congreso Unicameral. Ponentes: Álvaro Echeverry Uruburu y Rosemberg Pabón Pabón, Gaceta Constitucional No. 54.

DUVERGER, Maurice, Los Partidos Políticos, Traducción de Julieta Campos, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1976.

-----, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona, Editorial Ariel, 1980.

GAITÁN, Jorge Eliécer, Obras Selectas, Bogotá, Imprenta Nacional, 1979.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado, Madrid, Alianza Editorial, 1984.

GETTEL, Raymond G. Historia de las Ideas Políticas, México, Editorial Nacional, 1980.

GUZMÁN CAMPOS, Germán y Otros, La Violencia en Colombia, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, Tomo I, 1962.

HAURIOU, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Barcelona, Editorial Ariel, 1980.

JARAMILLO URIBE, Jaime. Etapas y Sentido de la Historia de Colombia. EN: Colombia Hoy, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1978.

KONETZKE, Richard, América Latina II. La Época Colonial, Madrid, Editorial Siglo XXI, 1976.

LINARES QUINTANA, Segundo V., Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, Tomos I y VIII, Buenos Aires, Editorial Alfa, 1953 y 1963.

LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona, Editorial Ariel, 1986.

LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. Introducción al Estudio de la Constitución de Colombia, Bogotá, Universidad de Santo Tomás, 1945.

LLERAS DE LA FUENTE, Carlos y TANGARIFE TORRES, Marcel. Constitución Política de Colombia, Bogotá, Biblioteca Jurídica Dike, 1996.

LLERAS DE LA FUENTE, Carlos. Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia, Bogotá, Universidad del Rosario, 1993.

MARTÍNEZ BETANCOURT, Darío. Ponencia de Minorías para el Primer Debate del Proyecto de Ley 047-2002 Senado y 057 2002 Cámara, Gaceta del Congreso 396, 23 de septiembre de 2002.

MARTÍNEZ SILVA, Carlos. Prólogo de la Primera Edición de las Constituciones de Colombia de POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín, Tomo I.

MOLINA, Gerardo, Las Ideas Liberales en Colombia, Tomos I, II y III, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1986.

NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Bogotá, Editorial Temis, 2000.

PIRENNE, Henri, Historia Económica y Social de la Edad Media, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1975.

PLAZAS VEGA, Mauricio A., Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario, Bogotá, Editorial Temis, 2000.

POKROVSKI, V. S., Historia de las Ideas Políticas, México, Editorial Grijalbo, 1966.

POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín, Constituciones de Colombia, Tomos I a V, Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1986

SÁCHICA, Luis Carlos, Esquema para una teoría del poder constituyente, Bogotá, Editorial Temis, 1986

SAMPER. José María. Derecho Público Interno, Bogotá, Editorial Temis, 1982.

SCHMITT, Carl, Legalidad y Legitimidad. Traducción de José Díaz García. Madrid, Editorial Aguilar, 1968.

TIRADO MEJÍA, Álvaro, Colombia: Siglo y Medio de Bipartidismo. EN: Colombia Hoy, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1997.

URRUTIA MONTOYA, Miguel, Historia del Sindicalismo en Colombia, Bogotá, Universidad de los Andes, 1976.

WEBER, Max. Economía y Sociedad, Traducción de José Medina Echavarría, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1944.

-----, Historia Económica General, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1976.