

# ORIGENES Y SITUACION ACTUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO (\*)

SUMARIO: 1. Introducción.—2. Poder Ejecutivo y potestades reglamentarias.—3. El Gobierno: Consejo de Ministros.—4. La Administración Pública.—5. División territorial.—6. Consideraciones finales.

## 1. INTRODUCCIÓN

Siempre es interesante constatar el grado de influencias sufrido por un país en sus instituciones y en su sistema jurídico y mucho más lo es para nosotros llevar a cabo semejante prueba en cualquiera de las naciones que integran el Nuevo Mundo como consecuencia de la acción acolonizadora. Si con tanta insistencia vienen haciendo uso de nuestra lengua, que se alza como el principal vínculo y signo de nuestra identidad cultural común, inmediatamente convendría que nos preguntáramos por la fuerza de su eficacia o, en otras palabras, hasta dónde llegó o ha llegado la influencia española en las instituciones y el Derecho de un país que, como Colombia, es uno de los que más fielmente mantienen el uso y el conocimiento de nuestra lengua (1).

Sin ningún ánimo legitimador de pasadas acciones históricas y sí con el único prurito científico de constatación y verificación de la fuer-

---

(\*) Este trabajo es fruto de una experiencia y unas vivencias, al haber residido el autor durante algún tiempo en Colombia, donde tuvo la oportunidad de rastrear las influencias a las que se alude en el texto, junto con algo tan importante como esto: saber cuál es la visión con que el Derecho y sus instituciones se vive. Pocos países de Iberoamérica pueden exhibir tan brillante plantel de juristas como este país y, sin embargo, aunque resulte paradójico, que no lo es, también en tan pocos como él, el Derecho es un sistema tan vivo que puede decirse que cada día y cada minuto son «tiempos hábiles» para cambiar su sentido y su interpretación. Desde determinado prisma ortodoxo, podría considerarse esto como una auténtica manipulación, en la que son verdaderos maestros, pero tal superficial consideración se supera al sopesar el tremendo peso que la vida, la vida diaria, va metiendo en el esquema frío de los preceptos legales. *Ergo sum*, allí el Derecho se vive, como se vive la política.

(1) Cuando se habla de aquellos países en plan de «comunidad», habría que matizar su fuerza en función de estos criterios, porque puede deberse a ellos a que responde el actual complejo de relaciones entre nuestros países. Un correcto análisis histórico de ellas, en Gloria I. OSPINA SÁNCHEZ, *España y Colombia, en el siglo XIX*, Ediciones de Cultura Hispánica, ICI, 1988.

comunitarias corresponde al Consejo de Ministros. Lo cual es, literalmente, absurdo.

Por su parte, el artículo 10 de la ley señala que la Conferencia Estado-Regiones habrá de reunirse una vez al semestre para debatir sobre estos temas, concretamente señalando que corresponde a dicha Conferencia señalar las líneas de actuación, los criterios y modalidades de ejercicio de las competencias sobre esta materia y los datos relativos al cumplimiento por el Estado de sus obligaciones comunitarias.

En caso de incumplimiento de las obligaciones comunitarias, se prevé que se pongan en marcha los conocidos mecanismos de sustitución que tiene establecidos el famoso DPR 616/1977.

No insistiremos sobre este tema que es ya conocido.

Si quisiéramos destacar que si el incumplimiento corresponde a cualquier ente público (en general serán organismos autónomos, si bien la norma está redactada en términos muy amplios capaces de incluir a cualquier entidad que dependa de las Administraciones públicas, lo que bien pudiera permitir incluir a las empresas nacionales, públicas, etcétera), en tal caso la ley establece que el Presidente del Gobierno, a propuesta del Ministro encargado de asuntos comunitarios dicte las directrices necesarias y con un término fijo de tiempo para que tal ente público aplique dichas instrucciones. Si no lo hace, transcurrido dicho término se designará un Comisario que tendrá todos los poderes necesarios para actuar, sustituyéndose a dicho ente.

Por último, se prevé que el Ministro encargado de asuntos comunitarios promoverá todas las iniciativas que permitan la máxima cohesión y unión europea, y en concreto aquellas que otorguen derechos a los ciudadanos en su calidad de miembros de la CEE y especial las que faciliten su ejercicio en materia de libre circulación de personas y servicios.

La ley de la que damos cuenta es un buen ejemplo, bien que tributario del propio sistema político de la vecina península, del esfuerzo que este país comunitario está haciendo para superar viejos obstáculos. Y en la medida en que se planteen problemas similares, puede ser un camino a seguir en nuestro propio país.

José Eugenio SORIANO

za comunicadora de nuestras instituciones, hemos elegido el campo jurídico-administrativo, por ser el más afín vocacionalmente, y porque, en definitiva, es el más exponencial en dicho objetivo y del que seguramente podrá extraer algunas conclusiones, aportando de este modo elementos de juicio para conocer un sistema que no deja de ser interesante como botón de muestra en la lucha de influencias que los distintos sistemas jurídicos han tenido y siguen teniendo. El renacimiento de nuestro autónomo pensamiento jurídico servía, en última instancia, como revulsivo para llevar a cabo, *in situ*, su cotejo con otro sistema con el que nos une y liga el empleo de un mismo léxico que, como diría WITTGENSTEIN, significaría —o debería hacerlo— la aplicación de parecidos o similares sistemas.

Puede afirmarse, de entrada, que lo que ocurre en nuestro campo es una transcripción exacta de lo que pasó en el terreno político como consecuencia de la independencia de Colombia ante la metrópoli española, de manera que los modelos referenciales de Bolívar, principalmente franceses, merced a su admiración napoleónica (2), habrán también de tener vigencia en la organización de la Administración y de los Poderes políticos. De ahí que su doctrina se limite a destacar esta decisiva influencia del modelo francés, en una mimesis tan ortodoxa que continúa permaneciendo viva, de forma que el caso colombiano ha ido reflejando en sí mismo las sucesivas variaciones que de sus principios ha venido experimentando el propio modelo (3).

A juicio de alguno de los tratadistas (R. LIBORDIO RODRÍGUEZ, *Derecho Administrativo, general y colombiano*, Ed. Temis, 1981), al igual que el nacimiento del nuevo Derecho, el Administrativo, tuvo su causa en la creación del Consejo de Estado, así también su instauración en Colombia dio origen a esta nueva rama del Derecho colombiano. Para este autor, el Derecho Administrativo colombiano se define como la rama del Derecho «que estudia las formas como se aplican en Colombia los principios a que se refiere el Derecho Administrativo general», entendiendo que la división obedece principalmente a la estructura de los planes académicos.

Aunque la imitación del modelo francés es total en lo concerniente a la creación de una rama especializada del Derecho, con todo lo que

---

(2) Debemos contentarnos, en este plano histórico, con estas líneas generales. Señalar sólo por nuestra parte que existe ya una abundantísima bibliografía sobre el más grande de los caudillos libertadores iberoamericanos, sobre todo en estos últimos años, en que se está produciendo como un resurgir de los estudios sobre la misma y hasta, incluso, de relatos novelescos, como el ya anunciado de GARCÍA MÁRQUEZ. En esos estudios se subraya la fuerte impresión causada en Bolívar por la Corte y las conquistas de Napoleón. Influencias que más tarde se verían reafirmadas a través de los escritos de Andrés BELLO. Francia y la independencia americana de las colonias inglesas del Norte fueron el cenit, y el nadir fueron los parámetros políticos del gran general.

(3) Por lo demás, como todos sabemos, comportamiento no exclusivo de este caso, puesto que la misma Metrópoli, España, también utilizaría el mismo modelo, cuya influencia, con sus sucesivas modificaciones históricas, se ha ido denotando a lo largo de los años.

significaba desde sus orígenes, hay que indicar, sin embargo, que las motivaciones y hasta sus últimas causas eran muy diferentes, puesto que la delineación de una jurisdicción contencioso-administrativa que en Francia se levantó por desconfianza hacia los jueces ordinarios —también llamados, comunes o civiles—, en Colombia dicha desconfianza no se deba, ni siquiera, como es obvio, ni desde sus comienzos, y solamente era la idea de implantar el modelo que se copiaba, lo que causó el rodaje de esa incipiente y nueva rama jurisdiccional. Podemos, pues, connotar, desde sus mismos orígenes, que el nacimiento del Derecho Administrativo colombiano responde a un proyecto deliberado de instaurar en su territorio los principios y la estructura del Derecho Administrativo francés.

Las condiciones históricas del nacimiento del Derecho Administrativo en Colombia han de explicarnos lo que ha sido y es esta rama del Derecho en ese país y que en general caracteriza, por no decir refleja, en este sector jurídico las mismas notas generales que son predicables a su sistema jurídico. Por un lado, una absoluta y plena racionalidad jurídica, que se atiene a unos modelos extranjeros, y, por otro, una radical separación con la realidad. Estamos, pues, ante una imagen kelseniana del Derecho, donde el Derecho positivo deja de serlo por la vía de la puridad del Derecho que se reconoce, admite y legisla, tipificándose social y políticamente —al menos, en los niveles oficiales— una superestructura jurídica —a la que tenemos que recurrir en nuestra lógica por no hallar mejor expresión para decir lo que queremos decir—, una formalidad jurídica, manifestada en el Derecho Positivo, que tiene sobre el papel una consistencia idolátrica que en la práctica se ve constantemente asediada en una búsqueda reiterada de múltiples interpretaciones que desmientan por el camino de la decisión favorable esa apariencia pétreo de las disposiciones jurídicas.

Por todo esto, el Derecho Administrativo colombiano se ha ido construyendo, desde sus momentos más iniciales, por la vía legislativa, por la única vía que podía superar cualquier tipo de contradicciones, insuficiencias y deficiencias, motivo por el cual entre la doctrina del país existe la opinión consensuada de considerar al Derecho Administrativo como fruto de las leyes. Estamos, pues, ante un *Derecho Administrativo legislado* que recurre a la ley no sólo para consolidar sus mismas instituciones, sino también para su modificación y desarrollo ulterior. Se trata de un mecanismo que para la mente de un jurista europeo no deja de ser ambiguo y en cierta medida paradójico, puesto que el recurso continuado a la ley prueba limitadamente su escaso arraigo social, al mismo tiempo que minusvalora el propio valor y alcance de la ley, que de disposición general, se va reduciendo a la solución de cuestiones puntillosas, en ocasiones, de carácter meramente orgánico. Si a lo anterior añadimos que la ley aún usada para tales fines no puede dejar de emplear cierta generalidad en sus términos y mandatos, tenemos el caldo de cultivo adecuado para su deterioro social, al utilizarse la mínima insuficiencia léxica, tanto por los órganos buro-

que continuó atribuyendo por encima de sus revisiones y modificaciones un valor casi sagrado que iba más allá de lo estrictamente jurídico, y en cuya observancia y respeto quiso involucrar a todos los ciudadanos, individual y colectivamente, a quienes se les reconoce la facultad de controlar la misma «constitucionalidad» de las leyes, como hoy vemos en el artículo 214 de la Constitución:

«A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guardia de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá las siguientes:

1.<sup>a</sup> (...)

2.<sup>a</sup> Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y Decretos dictados por el Gobierno... cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano.»

El reconocimiento es tan amplio y tan grande que incluso en los supuestos de declaración de guerra, así está hecho a favor de ese «cualquier ciudadano» o, lo que es lo mismo, cualquier ciudadano, como continúa disponiendo el ya citado artículo 214, «... puede intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de los decretos a que ellos (los arts. 121 y 122) se refieren». El artículo 121 tipifica la facultad que tiene el Presidente del Gobierno de declarar la guerra, turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella; basta con pensar en las consecuencias que semejante declaración tiene sobre el mismo orden constitucional como sobre el propio Presidente que toma la medida correspondiente («Serán responsables el Presidente y los Ministros cuando declaren turbado el orden público sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interna...») para que nos demos cuenta de la enorme trascendencia que tiene el mencionado reconocimiento (no está de más añadir que esa defensa e impugnación de la constitucionalidad que puede hacer de acuerdo con estos preceptos cualquier ciudadano, deberá hacerse con la mediación profesional de un Abogado, ya que no se trata del ejercicio de un derecho de petición, sino prácticamente de una acción —art. 40 de la Constitución—).

Esta primacía de la Constitución fue en sus primeros momentos, y lo siguió siendo en su proceso posterior de reformas y cambios, secuela lógica que tuvo respecto de su modelo francés, que inspiró a su vez un reforzamiento de los controles constitucionales, siendo Colombia uno de los pocos países que tienen nada menos que las dos más altas jurisdicciones, como son la del Tribunal Supremo de Justicia y la del Consejo de Estado, para garantizar la constitucionalidad del bloque normativo. Tanto de uno como de otro —y del segundo queda dependiendo la jurisdicción contencioso-administrativa—, sobre todo a partir de la reforma de 1910, depende el control de la constitucionalidad es-

cráticos como por los ciudadanos en general, para el ataque y la correspondiente impugnación, lo que a su vez repercute en la eficacia de las normas jurídicas, que se ven de este modo lanzadas a una especie de limbo en el que permanecen la mayor parte de su vida —normalmente, corta—. De ahí que el proceso de reforma sea constante, sin que las instituciones jurídicas puedan alcanzar ese horizonte de permanencia, que muchas veces es el único aval para verificar su bondad social, interna y externa.

En teoría, al resolverse todos los problemas por el *instrumentum legis*, nada debería quedar confuso e inaplicado. La misma doctrina enfatiza en que los problemas de competencias se resuelven en gran parte por la Ley, pero semejante estado de cosas no ¿no es cargar demasiado a la ley y, con ello, condenarla al fracaso, por adelantado, al eliminar el presunto juego que podrían desarrollar las mismas instituciones sociales? Lo que esto supone en la práctica es un cierto uso y abuso de la ley, a la que se recurre e instrumentaliza de manera hartó frecuente como si la ley formal fuera —y tuviera que ser— la única norma de todo el ordenamiento jurídico que, por tener el respeto de todos, debe resolver todas las cuestiones, estén o no previstas en su articulado. Será éste un juicio de valor, pero lo es con perfecta y total comprobación en la misma realidad social y en su propio entramado político (4).

Las bases históricas de esta cosmovisión de la ley o, si se quiere, concepción taumatúrgica de la ley, que, en definitiva, es lo que está latiendo en todo este enfoque del Derecho Administrativo colombiano, hay que encontrarlas tanto en su primitiva visión de la Constitución como en los procesos mentales y conceptuales derivados de aquélla. Colombia, como uno más de los países del área iberoamericana, salió construida como Nación de un movimiento rebelde contra la Metrópoli española y siguiendo aquellos modelos, que como el francés y norteamericano, pusieron como norma fundamental a seguir para la protección de sus ciudadanos la que desde entonces se llamó *Constitución* y a la

---

(4) Para un europeo esto puede resultar chocante, puesto que para él, de acuerdo con la imagen de la pirámide normativa kelseniana, cada peldaño de la misma tiene su papel y, por tanto, la ley no puede absorber a todos los peldaños y monopolizar el Derecho; pero en Colombia esto es lo que ocurre, y de tal manera que en base a este recurso constante e inmediato a la ley se formulan e interponen múltiples demandas sobre todas las cuestiones que, día a día, van surgiendo en su vida social y política, y es esta *apellatio ad Legem* tan insistente lo que impregna al ambiente de cierta sensación de inestabilidad, puesto que los recurrentes no esperan al juego de las instituciones sociales y de los poderes públicos para su interpretación, sino que centran en el texto legal el punto de mira de sus primeros ataques (cualquier insuficiencia puede ser caótica o, al menos, tener graves consecuencias sociales, ya que es obvio que por muy rápido que sea el Parlamento para corregirla, el mal, a través del desprestigio, está hecho o se hace con esta visión de la ley; cualquier ciudadano, por esto, está legitimado para recurrir incluso nombramientos de corte constitucional, como pueda ser el de Procurador de la Nación —equivalente, en alguna medida, con el de Fiscal del Estado en España—, con lo que cualquier decisión presidencial —del mismo Presidente de la República— puede quedar al albur, al ser justiciable no por los órganos políticos adecuados, como sería lo propio, sino, como queda dicho, por cualquier ciudadano).

tando encargada la citada jurisdicción del *control de legalidad de los actos administrativos* (5).

## 2. PODER EJECUTIVO Y POTESTADES REGLAMENTARIAS

Aunque de lo ya expuesto pueden irse deduciendo algunas características del sistema colombiano, no deja de ser momento de subrayar que el ya tan reiterado predominio de la Ley —lo que puede ser paradójico cuando se ve la realidad colombiana desde millares de kilómetros de distancia, por la vía de las informaciones de los medios de comunicación extranjeros— supone, y así queda reflejado en la misma Constitución de 1886 —que continúa vigente, con algunas reformas incorporadas—, un cierto debilitamiento del Ejecutivo, a pesar de considerarse Colombia una República presidencialista, dado que el Presidente de la República es el Jefe del Estado y paralelamente Jefe del Ejecutivo, al no existir de modo diferenciado la figura del Jefe de Gobierno. Por eso, el Presidente de la República nombra, cesa y cambia a los Ministros y restantes altas autoridades de la República (6) (véanse art. 57 del título V y todo el título XI de la Constitución sobre funciones del Presidente de la República).

(5) Al ser dos órganos del mismo rango constitucional, y por consiguiente político, cualquier disconformidad en sus pareceres crea verdaderos problemas políticos, tan difíciles como las cuestiones que los motivan. Ha sido el reciente caso del reconocimiento de la extradición de colombianos a los Estados Unidos, que se preveía en un Convenio bilateral celebrado con dicho país, como medio de erradicar el narcotráfico. Amparándose en la falta de una norma expresa en tal sentido en la Constitución, el tema se concretaba en la constitucionalidad de ese Convenio; al salir a la opinión pública ambas instituciones con soluciones opuestas, se llegó a suscitar en los medios más autorizados la conveniencia de suprimir una de tales instancias, barajándose en esta ocasión que la afectada debería ser la competencia del Consejo de Estado. Al haber una reacción en contra, temporalmente se ha suspendido este estado de opinión, aunque es uno de los temas que están dentro de la agenda revisora de la Constitución en que se halla embarcada Colombia, principalmente a partir del llamado Pacto de Nariño entre los partidos Conservador y Liberal, de marzo de 1988.

(6) Las fuertes conmociones que están actuando en suelo colombiano, con las simultáneas actuaciones de diversos movimientos guerrilleros, de las bandas de narcotráfico y de otros grupos radicales de signo opuesto, que tan lesivamente están incidiendo en la vida ciudadana, están influyendo sobre la necesidad de cambios constitucionales, citándose entre los posibles el de la separación de ambas funciones —Jefatura del Estado y Jefatura de Gobierno—, sin que haya una decantación clara sobre la opción. A su favor juega lo que antes hemos dicho: reconocer, como lo está por la Constitución, que cualquier ciudadano puede impugnar la mayoría de las decisiones presidenciales contribuye a que los poderes del Presidente, como Jefe de Gobierno, resulten sumamente debilitados, considerándose que como Jefe de Estado sus actuaciones no correrían la misma suerte. El Pacto de Nariño, citado en la nota anterior, fue declarado inconstitucional por el Consejo de Estado, precisamente por considerarse que, como Jefe de Estado, el Presidente de la República, señor Barco, no podía —ni debió— firmar un pacto de carácter «partidario», y que firmó tanto como tal Presidente como Jefe del Partido Liberal, porque como Presidente de la República está por encima de cualquier símbolo partidista.

La visión a que nos hemos venido refiriendo de la Constitución y las demás leyes contribuyó a que desde sus inicios y por boca de sus primeros comentaristas se empezara a destacar el carácter subordinado de las potestades reglamentarias, y así CARO, en uno de sus primeros análisis del proyecto de la que sería la Constitución de 1886, escribía que «*la potestad reglamentaria no constituye derecho contra las leyes... en consecuencia, los Tribunales que hayan de actuar en asuntos contencioso-administrativos prestarán defensa a los particulares agraviados por providencias de la Administración*». Todos los posteriores comentaristas subrayarán que las anteriores palabras obedecen «... a los delineamientos europeos, especialmente franceses, del contencioso-administrativo que por aquella época empezaban a esbozarse y practicarse como medio de protección de los derechos individuales frente a los actos de ejecución cumplidos en realización de mandatos legales».

Conviene resaltar el hecho de que CARO fue en realidad el autor del proyecto que debatido dio origen a la Constitución, hoy vigente, de 1886, y cuyo pensamiento, de influencia claramente francesa, dio lugar a que en los debates se impusiera su visión de una jerarquía de las normas, atribuyendo a la autoridad judicial la misión de «*proteger a las personas sobre los abusos de cualquiera de los poderes públicos*».

Y reiteradamente, desde aquella primera versión constitucional de 1886, se ha venido enfatizando la condición suprema de la Constitución y, por tanto, la naturaleza subordinada y sumisa de los poderes reglamentarios. En la reforma de 1968 se atribuye, con relieve y como función específica, a la Corte Suprema de Justicia la de «... *la guarda de la integridad de la Constitución*» y en el desarrollo de este mandato constitucional el Decreto 432/1969 ordena que «*conciene a la Corte Suprema de Justicia confrontar las disposiciones objetadas, revisadas o acusadas, con la totalidad de los preceptos de la Constitución, y si encontrare que han sido transgredidos por el proyecto, la ley o el Decreto, normas constitucionales distintas de las indicadas en la objeción, intervención o demanda... procederá a hacer la correspondiente declaración de inconstitucionalidad*».

Hay, pues, según la Constitución de un presidencialismo gubernamental, pero hay un control total de la constitucionalidad de sus poderes que al menos desde este plano de la figura del Presidente de la República recuerda con algunos límites y respetando, como se dice, las circunstancias del lugar y del tiempo, las del modelo norteamericano (por lo demás, tan tenidas en cuenta en todos sus proyectos por el gran Simón Bolívar), aunque desde la perspectiva de organizar los controles de las actuaciones administrativas se tomaron en prenda influencias francesas. De ahí un entramado institucional que se asemeja, por partes, a uno u otro modelo, adquiriendo a veces tintes tan particulares como los que estamos exponiendo. El mismo Consejo de Estado ha emitido varios pronunciamientos sobre la condición *incondicionada e ilimitada* que tiene la competencia de la Corte Suprema de Justicia en su vigilancia de la integridad de la Constitución.

dándose la circunstancia de que durante los dos primeros años del actual mandato presidencial —antes de la crisis ocurrida en mayo de 1988— algunos de los Ministros no hubiese despachado directamente con el máximo representante del Estado y, por definición, su más inmediato Jefe.

El artículo 120 de la Constitución dispone que corresponde al Presidente de la República, como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa: nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho, los Jefes de Departamentos administrativos y los Directores o Gerentes de los Establecimientos Públicos Nacionales, así como ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, los decretos y las resoluciones necesarias para la cumplida ejecución de las leyes. El artículo 132 establece que «la distribución de los negocios, según sus afinidades entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, corresponde al Presidente de la República». No está prevista ninguna reunión obligatoria del Presidente con sus Ministros, ni por tanto, la celebración de los Consejos de Ministros, quedando, por lo tanto, como ya hemos dicho, al buen hacer de cada Presidente, las reuniones que estime convenientes con sus Ministros; carácter puramente definitorio y formal tiene la declaración del artículo 57, que tampoco deja de ser, por esto, claramente reduccionista frente a lo que por estos lares se considera y llama «Gobierno»:

«El Presidente de la República y los Ministros del Despacho o los Jefes de Departamentos Administrativos y en cada negocio particular el Presidente y el Ministro o Jefe del Departamento Administrativo correspondiente, constituyen el Gobierno.»

Hay que señalar que tanto por inducción como por deducción, es únicamente la presencia del Presidente de la República, como Jefe del Poder Ejecutivo, lo que vuelve la reunión del mismo con cualquier Ministro o con un jefe de Departamento Administrativo, reunión de Gobierno o, lo que es igual, es el Presidente de la República el símbolo del Gobierno, de que hay «reunión de Gobierno», a manera de manifestaciones externas de una voluntad presunta.

Son evidentes las diferencias existentes entre los modelos europeo, continental o francés con este otro que estamos analizando, inspirado, aparte de sus notas peculiares, en el anglosajón, pero son esas notas peculiares las que destacan en el panorama y que tiñen a las respectivas Administraciones de los Presidentes que se suceden, de las fuertes improntas con que a éstos se dota. Aunque se trata de un fenómeno universal, la caracterización de los Gobiernos ora por los partidos políticos de los que son representativos —salvo en los supuestos de Gobiernos de coalición, con la salvedad, valga la redundancia, de aquellos en que habiendo coalición de cinco partidos, como sucede en Italia, no por eso el partido predominante deja de rotular primariamente su Gobierno—, ora por el mismo titular de su jefatura (caso de los países

Señalemos cómo el mimetismo hacia el gigante del Norte tuvo algún eco en los textos constitucionales anteriores a 1886, pues en algún momento de su historia y en alguno de esos textos Colombia se autocalifica de Confederación o Estados Unidos de Colombia —tan grande era la similitud buscada con aquél—, como aconteció en las Constituciones de 1858 y 1863 y en donde ya se atribuía la naturaleza de titular del Poder Ejecutivo al «Presidente de la República».

Influencias simultáneas, de tan diferentes sistemas, elegidos según para cada cuestión, quizá han colaborado para hacer del sistema colombiano un sistema tan vivo y dinámico, principalmente en el terreno de la práctica y del uso, a pesar de la aparente inamovilidad del Texto constitucional, contrapesada por la periódica etapa de proyectos de reforma y revisión, estimulados, como es natural, por hondos movimientos de signo ciudadano.

### 3. EL GOBIERNO: CONSEJO DE MINISTROS

La fórmula presidencialista del sistema político colombiano deja en manos de su titular los usos y prácticas del comportamiento político, de manera tal que normalmente cada Presidente se caracteriza a lo largo de su mandato por el contenido de aquéllos, llegándose a la paradoja, para ojos europeos, de ser él la única figura política en plena actividad capaz de resolver por sí misma, al menos en teoría, los problemas políticos diarios y corrientes sin necesidad de reunirse en Consejo de Ministros. Cada Presidente de la República va caracterizando su mandato por el modo con que ejercita sus poderes, y así, por referirnos a las etapas más próximas, mientras el anterior Presidente Belisario Bethancourt impuso como costumbre la reunión semanal, todos los martes, del Consejo de Ministros (él con todos los demás Ministerios) el actual Presidente Virgilio Barco la suprimió, estableciendo en su lugar reuniones o despachos con uno o varios Ministros, por separado pero nunca con todos ellos, lo que demuestra el total relieve constitucional que tiene el Presidente de la República (7),

(7) En la vida política y en los medios de comunicación social se empezó a hablar de una camarilla o especie de «sanedrín», integrada por los Ministros con despacho diario o casi diario con el Presidente de la República, número que prácticamente se reducía a tres Ministros (el propio de la Presidencia, que, como es obvio, es una especie de *alter ego* del Presidente y que comenzó a actuar como «designado» —sustituto— en los casos de viajes al exterior del mismo Presidente; el de Comunicaciones, que operaba como «portavoz» y enlace con la radio y prensa, y algún otro, como el de Justicia). Otros Ministros iban desarrollando su actividad política desde la ocupación de sus carteras sin que llegaran a haberse reunido con el propio Presidente (algunas de sus quejas en este sentido tuvieron su cauce en las páginas de los periódicos). Algunos podrán preguntarse que cómo se coordinaba su actividad política, y la respuesta viene dada por la existencia de la llamada Secretaría General de la Presidencia de la República, ocupada por un hombre de la mayor confianza del Presidente, que es el encargado de remitir sus instrucciones.

anglosajones), lo cierto es que en Colombia, como en tantos otros países del árear hispanoamericana, se observa una primacía, con refrendo constitucional, de un liderazgo que no es puramente el que subrayó en sus tiempos Lippmann en relación al coloso del Norte, sino residuo de anteriores e históricas épocas de caudillismo (quíerese o no, el bolivarismo continúa vivo y no hay que olvidar, como no lo hacen los mismos estudiosos de la citada área, que a la condición militar del mayor de los libertadores se unió, en un determinado momento de su biografía, las apetencias de un cierto monarquismo). Ha habido, por consiguiente, multitud de circunstancias históricas concurrentes que explican tanto la reglamentación constitucional como el uso o la práctica que de la misma se viene haciendo (8).

La Corte Suprema de Justicia contrapone el «Gobierno plural» o «en pleno» con la de Gobierno «corriente» o «simple», considerando que estamos en el primer caso o cuando el Presidente de la República, como Jefe del Poder Ejecutivo, actúa en conjunto con todos los Ministros, y en el segundo, cuando lo hace con alguno de ellos, denominaciones puramente técnicas o adjetivas que no sirven para «desustancializar» la existencia del Gobierno en ambos casos, pues son muy pocos los supuestos en que es obligatoria la reunión de todos los Ministros: estados de sitio y de emergencia económica.

Con lenguaje corriente, sin connotaciones, diríamos que allí, en Colombia, el Presidente lo puede todo, primero porque habitualmente es jefe del partido ganador de las elecciones presidenciales (9), y al ser

(8) La figura de Bolívar, por encima y más allá de sus méritos, no ha dejado de ser cuestionada en muchos de sus planteamientos, al margen de su simbolismo tarufario. En el terreno de las soluciones políticas abarcó todas las posibles, por muy contradictorias que fuesen con sus propios postulados revolucionarios y de emancipación. Su energía, como militar, la volcaba en decisiones prontas que respondían tanto a intuiciones como a impresiones de modelos extraños —la figura de Napoleón ejerció sobre él enorme influjo—, que chocaron repetidas veces con las propias instituciones representativas que iban alumbrándose en los países que iban incorporándose a la libertad de sus pueblos. A pesar de la extensa bibliografía, todavía sobre él no se ha dicho la última palabra (GARCÍA MÁRQUEZ ha anunciado una obra sobre él).

(9) Las elecciones presidenciales se ven rodeadas de ambiente popular tan singular que es difícil encontrar en nuestros países europeos ni siquiera caricaturas; en las calles y por ellas se busca en última instancia el apoyo con el que se busca la mayoría, y las organizaciones partidarias son eminentemente electoralistas, prometiendo puestos, recompensas, beneficios, sinecuras, etc.; todo lo que se vea útil para tan gran objetivo —ganar las elecciones—. Pueden no coincidir, pero efectuada la elección —la no coincidencia se debe a que está prohibida constitucionalmente la inmediata «reelección», por lo que el ex Presidente que continúa siendo Jefe del Partido, al no poder presentarse a las elecciones presidenciales, tendrá que permitir la designación de otro aspirante, que no es Jefe del Partido, para optar a la designación presidencial por el mismo—. El elegido Presidente consolidará su papel dentro del partido, al margen del enorme peso que en Colombia tienen los ex Presidentes, que siguen desempeñando un papel sumamente activo en la vida política, aunque no tenga ningún reflejo constitucional, no sólo manifestando sus opiniones políticas sobre temas de interés, sino porque tales opiniones les son demandadas habitualmente por el Presidente en activo, como un hábil recurso para revalidar sus medidas ante la sociedad y como expresión de su sabiduría política, algo muy distinto de la capacidad, como diríamos parodiando a Thomas MANN.

elegido, lo es por el partido al que pertenece, quien, a su vez, le servirá de respaldo durante todo su mandato presidencial y del que extraerá a sus principales y no tan principales colaboradores. Efectuada la elección, se producirá una importante diferencia, ya que el partido ganador se convertirá en el partido gobernante y, en consecuencia, titular —si no, dueño— de todos los recursos e instrumentos del poder político, el más relevante de todos los poderes sociales. De ahí que todo lo que haga o deje de hacer el Presidente tenga tanta importancia y constantemente nos lo recuerden todos los medios de comunicación.

Y lo puede todo, porque «gobierna» y es la expresión constante y reiterada del Ejecutivo, de manera que todos sus actos son manifestación de la más alta voluntad política del país, que se hace presente y visible en cualquiera de sus actos. De sus iniciativas, de sus proyectos, y en general de todas sus actuaciones —u omisiones— derivarán unos comportamientos, unas prácticas, unas medidas que contribuirán —o no— al desarrollo en todos los órdenes del país. Grandes responsabilidades descansan sobre los hombros de un solo hombre, ya que a este unipersonalismo conduce la estructura presidencialista vigente en la Constitución política de Colombia y que se ha venido aceptando hasta ahora, pero frente a la que se levanta una poderosa demanda social de cambio.

#### 4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Por contraste con los poderes políticos, en la Constitución de Colombia apenas encontramos referencia alguna a la Administración Pública, ni siquiera como instrumentos del Gobierno. Diríamos que estamos ante una de las más notables carencias de la organización político-constitucional del país, pues todo el mundo sabe que la estructura administrativa es una base necesaria en la dinámica sociopolítica de los Estados más avanzados y en el funcionamiento de los sistemas más racionalizados, sin la urgencia de la mención justificadora de los trabajos weberianos.

Lo que encontramos son alusiones ambiguas y multivalentes a términos, expresiones o palabras con las que se quiere designar a algún representante de la Administración Pública. En unos casos será la palabra «agente» (art. 21: «En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional... el mandato superior no exime de responsabilidad al *agente* que lo ejecuta...»), pero empleada tan laxamente que lo mismo puede ser un representante de las fuerzas armadas como de otras fuerzas de seguridad, como un cartero o cualquier «agente». En otros, se especifica quiénes podrán ser tales agentes: «los de la autoridad» (art. 24: «el delincuente cogido *in fraganti* podrá ser aprehendido... Si los *agentes de la autoridad*...»). En otros se habla de «agentes» o «funcionarios» «*que ejercen autoridad o jurisdicción...*»

—art. 27.1— o de «la autoridad» que se ejerce *por orden del funcionario* —art. 38—, etc. En muy pocas ocasiones se hablará de «*funcionarios públicos*» [art. 51: «las leyes determinarán la responsabilidad a que quedan sometidos los funcionarios públicos de todas clases...»; art. 62: «La ley determinará los casos particulares de incompatibilidad de funciones, de responsabilidad de los funcionarios y modo de hacerla efectiva... El Presidente de la República, y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla sino dentro de las normas que expida el Congreso. A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas. En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa...» (10); art. 65: «Ningún funcionario entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de sostener y defender la Constitución y de cumplir con los deberes que le incumben», etc.].

Conviene subrayar que la Constitución colombiana carece de título, capítulo, rúbrica o artículo alguno dedicado al tema objeto de nuestro epígrafe, siendo esto bastante indiciario para cualquier análisis que se haga sobre ella, y *ex post*, sobre el sistema allí vigente. Incluso las mismas citas de los artículos que de ella se dedican de manera asistemática a esta cuestión o a uno de los temas en ella involucrados más importantes, como es el de la función pública, son meros *trompe l'oeil* que poco dicen si no es reafirmar la escasez de reglamentación constitucional existente sobre el particular.

Aunque para el jurista de nuestros días, como lo fue para los viejos canonistas, sólo existe en el mundo del Derecho lo que está escrito, no obstante hoy en sus análisis se imponen tanto los textos expresos como los que se deducen por ausencia de esa expresión, y es evidente que desde ambas perspectivas se puede alcanzar parecida meta: la Constitución colombiana, tanto por lo que dice, como por lo que omite, no considera a la Administración Pública y, por tanto, tampoco se puede decir cómo deja de considerarla o, lo que es igual, qué concepto de la Administración Pública es al que renuncia, porque en principio, y según sus postulados, no toma ninguno en cuenta. Cabe preguntarse si el Estado colombiano no necesita Administración Pública o como mínimo de un modelo, de una estructura que operase a modo de base sobre la que fueran montándose todas las restantes superestructuras, necesarias para el funcionamiento del país. Parece tratarse a la vista de estas previsiones —o falta de ellas— de algo que se ha dejado a la disponibilidad de las demás instituciones y, en particular, de la Presidencia de la República —y aquí nos remitimos a lo expuesto sobre esta figura con anterioridad—.

(10) Esto se introdujo por la vía del plebiscito de 1957, plebiscito que, a su vez, fue el camino utilizado, de un modo harto inteligente, para impedir la renovación del mandato presidencial al General Rojas Pinilla, frente al que se habían alzado los dos partidos políticos que configuran el sistema político colombiano.

Si a través del análisis, tanto el epistemológico como el gramático y el sistemático, de cualquier texto legal pueden extraerse la jerarquía de los temas en ellas contemplados, cuánto mayor significado tendrá ese análisis aplicado a la norma fundamental como es la Constitución y del repaso de la colombiana pueden sacarse algunas observaciones: destaca la reglamentación minuciosa que se hace de los tres poderes clásicos en que desde Montesquieu se formula la clásica teoría de la división de tales poderes, imponiéndose al comentarista que a ella se acerca la impresión de que estamos ante un texto sumamente respetuoso con la citada división. Y poco más, por considerar —y sobre ello tampoco ha insistido la doctrina científica del país— que ellos son temas clave constitucionales y no ningún otro. Existe una minuciosa regulación fundamental sobre todos y cada uno de los poderes políticos, e incluso, diríamos, que se sobreacentúan y priman los aspectos políticos de tales poderes por encima de sus otras funciones, como si se hubiese buscado destacar como en un frontispicio que hay una real división de poderes y que la hay por el complejo entramado de contrapesos que se delimitan entre tales poderes.

Con términos corrientes, diríamos, que tanto para unas cosas y tan poco para otras. No estamos ante un texto constitucional largo, como si aún en esta tesitura del texto se hubiera querido intencionadamente mayor semejanza con modelos como el norteamericano (incluso también en Colombia a la adaptación del texto fundamental se ha ido efectuando por la vía de sucesivas incorporaciones que, a ejemplo de las enmiendas norteamericanas, tuvieran el mismo efecto que estas últimas; tras una etapa decimonónica en la que fueron sustituyéndose los sucesivos textos de las Constituciones que iban alumbrándose a lo largo de sus años, con el de 1886 se da por terminado tal comportamiento, quedando, como ha quedado, como el texto que sigue vigente con las modificaciones introducidas por la vida ya señalada de las reformas parciales). Con esta permanencia y el abandono del anterior modelo de Constitución nueva a un nuevo período político, se hace gala de una estabilidad que paradójicamente está en claro contraste con la propia situación social y política del país (11).

Algún autor, como GONZÁLEZ CHARRY, que por cuenta propia habla

---

(11) Como secuela de los Pactos de Nariño, a que nos hemos referido en nota anterior, se puso en marcha dentro del Senado una especie de Comisión de encuesta con audiencias públicas y sesiones programadas hacia todos los sectores sociales que manifestasen su interés en hacer llegar sus juicios sobre qué aspectos de la Constitución vigente deberían centrarse las futuras reformas de la misma, habiendo solicitado su intervención casi todos los sectores gremiales (algunas tan llamativas para nosotros como era —y es— la Asociación de Productores de Huevos). Las jornadas de reconciliación nacional que se celebraron en la capital de la República también han contado con la participación de la mayoría de los sectores interesados en las previstas reformas constitucionales, aunque en casi todas las exposiciones siguen destacándose *prima facie* los aspectos políticos, puesto que en el fondo se está allí planteando, entre otras, la reforma del bipartidismo político y su reemplazo por un mayor pluralismo de fuerzas políticas, más acorde con la misma situación social del país.

como lo hacemos de «estructura de la Administración», ha de reconocer que pocas son las innovaciones efectuadas por el texto constitucional vigente en relación con los anteriores, abundando, pues, en lo que venimos exponiendo sobre el particular. Para ese autor ni siquiera la novedad que representó el añadido a la Constitución que hizo por el Acto Legislativo de 1968 al hablar en el art. 76.9 de «... *estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos administrativos...*», representó un avance sobre las posturas anteriores, lo cual es buena prueba del arraigo conceptual existente sobre este tema. Para nosotros, por el contrario, y por la modestia que nos da nuestra ajeneidad nacional, semejante precepto supone una muy limitada *revalorización constitucional* de la Administración Pública, vista como tiene que ser vista, como una organización estructurada o simplemente, como lo que en el artículo se dice, «una estructura».

Al margen de esa novedad, el citado precepto ha venido a «legalizar» la competencia para crear Departamentos Ministeriales, en contra de la tendencia que se viene observando de signo opuesto (aunque evidentemente esta tendencia es más moderna que lo fue en 1968. Con su instauración se llevó a cabo una fijación más estricta de las facultades del Presidente de la República, a quien únicamente se le reconoce la facultad de «crear, suprimir o fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios...» —arts. 120 y 121—. Sin embargo, insistimos en que para nosotros la fijación competencial a nivel constitucional para la creación de Ministerios y en general, como establece el mencionado precepto, la estructura de la administración nacional significa un avance sobre anteriores etapas, sin perjuicio de admitir, como alega la mayoría de autores, y entre ellos el ya citado GONZÁLEZ CHARRY, que los organismos que en concreto se mencionan son los mismos que aparecían en menciones episódicas de la misma Constitución.

A juicio de ese autor, la división y coordinación de las competencias en materia de Administración Pública es clara: «al Congreso... (corresponde)... el poder soberano para señalar los órganos de mando de la Administración y al Gobierno la de ejercer la función de adecuación de estos órganos a las cambiantes necesidades de los tiempos... El legislador tiene como atribución la parte estática y permanente de la Administración y al Ejecutivo, la dinámica, mediante el ejercicio de atribuciones administrativas».

Este planteamiento nos destaca un aspecto que va adquiriendo sustanciales matices a la hora de examinar el arquetipo a que responde —va respondiendo— la Constitución colombiana y el sistema político que en ella se dibuja, puesto que los cambios que han venido produciéndose, junto con la misma hermenéutica que de sus poderes han ido haciendo los sucesivos Presidentes de la República, van por el camino de reforzar los poderes del Congreso y la consiguiente atenuación de los poderes presidenciales, lo que a la par está cooperando para un nuevo enfoque de la figura del Presidente de la República, principalmente en el plano de Jefe de Gobierno, tema éste importantísimo que

apenas va esbozándose en la realidad política de aquel país y cuyas vicisitudes apenas han comenzado en el exclusivo terreno de los planteamientos y postulados teóricos, ya que la actual configuración estatutaria de poderes lleva —y así lo viene demostrando la vida diaria de la Nación, como lo enfatizan los medios de comunicación que no hacen más que operar como sustitutivos del ágora pública que los grupos de opinión están reclamando— a su parálisis, principalmente la del Ejecutivo, quien al no desconocer los poderes del Congreso, ni ignorar el enjuiciamiento político —no por ello, menos importante— a que se somete en su diaria gestión tanto por las Cámaras como por la demanda de cualquier ciudadano, se somete a un *ralenti* en su ritmo de actuaciones, que, *malgré lui*, siempre lleva dentro la duda de la impugnabilidad. Si existe algo cierto en la presente vida política colombiana es que cualquier medida presidencial, más que ninguna de cualquier otro poder, está sometida a la espada de Damocles de la impugnación ciudadana. Sus decisiones son vistas con «lupa» y la más mínima posibilidad se utiliza en contra de cualquiera de sus medidas (incluidas las relativas a nombramientos políticos).

## 5. DIVISIÓN TERRITORIAL

La influencia del modelo francés justificó desde el primer momento la introducción del «*departamento*» como circunscripción territorial, que a su vez arrastraba una mayor reacción contra el arquetipo hispánico de «las provincias» o «la provincia», arquetipo, por lo demás, mal arraigado en la realidad histórica colombiana, aunque los comentaristas, al analizar la aceptación del modelo departamental, subrayan esta nota de ser «... una división territorial extraña a la historia del Derecho Público español...» (12).

Pero el «Departamento» no sólo apareció por lo anteriormente dicho con una carga fuertemente política, sino que también lo hacía en función de las puras circunstancias internas correspondientes a los mo-

(12) Colombia no puede ser una excepción dentro del marco de reacciones tóxicas que se han producido en el plano histórico en todos los países que nacieron a la independencia como fruto de una rebelión interna, incluso, si cabe, con más fuerza que en otros lugares, pues en su territorio se produjo una de las primeras organizaciones políticas que fue a lo largo de su vida diseñando el Libertador, Simón Bolívar, quien reiteradamente, en sus escritos y proclamas, acentuó de manera extraordinaria los aspectos antagónicos que deberían tener los nuevos Estados frente a los que habían recibido de la Metrópoli española. Véase, como muestra, el volumen *Cómo nació la República de Colombia*, Ed. del Banco de la República, serie documental, Bogotá, 1981; en un plano más variado, el libro conmemorativo del primer centenario de la Constitución de 1886, editado también por el Banco de la República: *Colombia 1886*. Sobre suelo colombiano se fueron experimentando los primeros esfuerzos de organización político-territorial que iban saliendo de la pluma del Libertador como de aquellos primeros políticos del país, que iban intentando acompañar aquellas ideas con una realidad geográfica y social que imponía sus exigencias.

mentos históricos en que vivía el país, cuando su aparición. La vigente Constitución de 1886 vino a imponer una estructura centralista y unitaria del Poder político, frente a la federalista que hasta entonces rigió los destinos nacionales colombianos y a la que se achacaron la mayoría de los males que el país padecía; en 1885 el entonces Presidente Núñez afirmaba, al demandar una nueva Constitución, que «... *la opinión del país... reclama una estructura política y administrativa enteramente distinta de la que manteniendo la nación en crónico desorden, casi ha agotado sus naturales fuerzas en repararle inseguridad y descrédito...*» (citado en el libro conmemorativo del primer centenario de la Constitución de 1886). Como consecuencia de esta reacción, los Estados soberanos y federados que venían constituyendo la República de Colombia quedaron suprimidos y en su lugar se crearon los Departamentos que no por esto quedarían simplemente en meras organizaciones administrativas, puesto que era evidente que surgieron como referencias alternativas políticas al anterior esquema de Federación de Estados o Estados federados, siendo evidente también que la sustitución no podía ni pudo ser tan radical que permitiera sin más la desaparición total y absoluta de los anteriores Estados federados por unas organizaciones de parecido ámbito territorial, pero desprovistas en teoría de cualquier representatividad política.

En este escenario, resulta interesante subrayar cómo una realidad sociopolítica como la colombiana conduce a un final hartado distinto del producido en otros lugares del mundo y no lejanos del que estamos comentando; es el caso de Estados Unidos de Norteamérica, en donde el proceso de concentración política, motivado por razones principalmente de seguridad, empieza por una Confederación y concluye por la Federación que desde entonces todo el mundo conoce; en cambio, en el caso colombiano la Federación pasa a ser una etapa más en un proceso que concluye con la construcción de un Estado centralista. En una primera fase, con las denominadas «constituciones provinciales» —así llamadas porque preceden a la primera Constitución política de Colombia vista como un todo—, se produce un debate sobre centralismo y federalismo que termina temporal y momentáneamente a favor del último, al extenderse desde 1810 a las provincias, y aunque algún autor, como por ejemplo URIBE VARGAS, autor de uno de los mejores libros que se han publicado sobre todo este proceso histórico de evolución y cambio (13), atribuye el citado debate al influjo del «... *llamado fuerismo español...*», la verdad es que era la respuesta a la lucha de dos influencias, como eran las representadas por el modelo español —de

---

(13) *Las Constituciones de Colombia*, 3 tomos, siendo en el primero, pág. 67, donde leemos la afirmación citada *supra*. Aunque ha existido una tendencia sistemática a la supresión histórica de las influencias hispanas, hay que subrayar textos como el que aquí citamos que procuran en su objetividad rastrear influencias que, aunque aparentemente antagónicas, por proceder de mundos geográficos tan distintos, no obstante, pueden haber servido de causas concurrentes y concomitantes con objetivos análogos; en este caso, la afirmación del profesor URIBE VARGAS alcanza parecidos resultados que la diferente de reafirmación de la influencia norteamericana.

matiz claramente centralista— y por el norteamericano —de signo contrario, al ser claramente federalista—, respuesta que contuvo el resultado que en aquel momento histórico representó el Acta de la Confederación de 1811, que reconoció a las Provincias la facultad de darse su propio Estatuto constitucional.

Hay que señalar que allí, en Colombia, como en tantos otros países en los que ha existido o se impuso una estructura federal, la culminación del proceso a que acabamos de referirnos no se hizo sin oposición de sectores críticos que aun dando por descontada la vigencia del nuevo modelo centralista, impuesto por la Constitución de 1886, llamaban la atención —o pretendían hacerlo— sobre las diferencias que en el plano estrictamente geográfico se daban en los distintos lugares del país para derivar de ellos los argumentos lemitimadores de la anterior estructura federal (así CAMACHO ROLDÁN escribía en 1867 que «... *el centralismo riguroso... es imposible entre nosotros en medio de la divergencia de climas, suelos, costumbres y estados de civilización... La Federación es nuestro estado natural; ella nació con nuestra independencia y se impondrá en el curso de nuestra historia...*», pronóstico que, como es obvio, ha fallado) (14), estructura que para los reformadores de 1886 fue el origen inmediato de la «*anarquía organizada*» que, según ellos, había implantado la anterior Constitución. Por ello, a partir como venimos diciendo de 1886, tal como se recoge y proclama en la Constitución de ese mismo año, la nación colombiana se constituye como «República unitaria», según la fórmula del Presidente Núñez: «centralización política y descentralización administrativa» (15).

El artículo 5.º de esa Constitución, hoy vigente, señala como «*entidades territoriales de la República*» «los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías y los Municipios o Distritos Municipales en que se dividen aquéllos y éstas», y según el artículo 181 en cada uno de los Departamentos habrá un Gobernador que será al mismo tiempo agente del Gobierno y Jefe de la Administración seccional; existirá asimismo una corporación administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental (art. 185); los actos que expiden estas Asambleas, como dice MARTÍNEZ SERNA, se denominan «*ordenanzas*», que necesitan de la aprobación del Gobernador, para su sanción y promulgación siempre que estén de acuerdo con la Constitución y demás leyes que integran el ordenamiento jurídico del país.

(14) Citado dentro del capítulo «La Constitución de 1886 y los constituyentes» del libro conmemorativo del primer centenario de la Constitución, Bogotá (Colombia), 1986.

(15) Ver Alirio MARTÍNEZ SERNA, *Constitución Política de Colombia*, 15.ª ed. actualizada y comentada, 1988. Se incorpora, entre otros textos importantes, el relativo a la elección popular de los Alcaldes, mediante el Acto legislativo I de 1986, que ha supuesto recurrir, por vez primera en la historia constitucional colombiana, al «constituyente primario», como es el pueblo, para la elección de pieza tan primordial en el funcionamiento político diario del país como son los Alcaldes, cuya primera elección tuvo lugar el 13 de marzo de 1988, a pesar de la difícil situación por la que atravesaba el país, que parecía amenazar la celebración de tan importante acto.

Resulta curioso señalar cómo examinando las competencias que la Constitución atribuye a las citadas Asambleas, vemos en ellas a un grado más reducido, merced a un menor espacio territorial, cierto eco con las que tiene el Congreso, pues les corresponden, entre otras, las funciones de fijar los planes y programas de desarrollo económico y social, la de creación y supresión de Municipios, segregación o agregación de términos municipales, determinación de la estructura departamental, la creación de establecimientos públicos, sociedades de economía mixta, etcétera, lo que viene a confirmar lo que adelantábamos, en el sentido de ver en los Departamentos no simples corporaciones administrativas, como en el plano del tecnicismo legal, parecen ser, si no algo más, según se deduce del pasado histórico constitucional, como hemos visto que supuso, en su momento, la aplicación de una estructura federal que, a grandes líneas, coincidía en su reparto territorial con los actuales Departamentos, siendo evidente que en la delimitación de éstos algún peso ejerció la distribución estatal precedente.

Puestas así las cosas, es cierto que este esquema departamental no es coincidente, *in ceteris paribus*, con estructuras homónimas de otros países y mucho menos con las que sin más y en una tergiversación de sentidos y significados podían traerse a colación, como sería por ejemplo el modelo francés, resultando abrumadoramente válida la vieja afirmación platónica de dejar la cuestión de palabras para ser más ricos en sabiduría, lo que aquí, *mutans mutandi*, significará que la aplicación o el uso de términos iguales no quiere decir ni lo dice que los contenidos a que se refieren sean los mismos, como no lo son en éste y en parecidos casos. Los departamentos colombianos son algo más que sus homónimos en otros países, y en ese algo más creemos que ha influido el pasado federalista del país. Demasiado radical fue el cambio introducido en 1886, radical al menos en la terminología y en la concepción para que pueda ir correspondido, desde el primer instante, por una similar equivalencia de significados.

En cuanto a las llamadas «Intendencias» habría que considerarlas como prácticamente lo hace el texto constitucional, como un nivel intermedio entre los Departamentos y los Municipios y por razones muy especiales de emplazamientos geográficos (como es el caso de las islas de San Andrés y Providencia, que están además a miles de kilómetros del territorio colombiano metropolitano y cuyos habitantes presentan evidentes rasgos étnicos diferenciales), aunque con una organización interna en cierta medida similar a la de aquéllos.

Respecto a los Municipios, hay que indicar que compete a la Ley aprobada en el Congreso la fijación de las bases y demás condiciones para su creación —art. 76 de la Constitución—, existiendo en todo Municipio un Alcalde, que será el Jefe de la Administración Municipal —art. 200, según la redacción recibida por el Acto Legislativo I de 1986, que recordamos introduce su elección popular «mediante el voto de los ciudadanos...»—. Los Departamentos ejercen sobre los Municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo

regional y local y la prestación de servicios, según dispone el artículo 182. No hay que olvidar la gran importancia que, dado su número, tienen los Municipios en Colombia, país del que tradicionalmente se ha enfatizado su condición rural, característica que no ha desaparecido, a pesar de los poderosos condicionantes político-sociales de las últimas décadas (16). En el presente, y dentro del futuro más inmediato, este nivel territorial es el de mayor relieve, no sólo por iniciarse en él la primera experiencia de democracia directa que permite y habilita la elección popular de los Alcaldes, sino porque, a través de esa elección popular, se abren puertas al pluralismo partidista por encima y más allá de la rígida división política bipartidista que ha dominado hasta la fecha el escenario político de nuestro país hermano.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

Poco resta añadir a lo que se ha venido glosando y resaltando sino subrayar, porque merece la pena poner énfasis en algo tan peculiar y revelador, el dato histórico del carácter centenario de la Constitución colombiana, que, con pequeños y limitados retoques, ha permitido la construcción de un sistema y unos principios que han ido sobreponiéndose y superviviendo a todos los múltiples conflictos que paralelamente se han ido produciendo, demostrado con tal vigencia la utilidad social de su entramado legal por encima de cualquier partidismo, por muy de signo opuesto que sean. En pocos países, sobre todo, de su misma área continental se ha dado un suceso de características iguales que bien puede calificarse de «acontecimiento», cuando en tantos otros lugares de su misma zona, con tanta facilidad se ha recurrido al cambio, suspensión o derogación constitucional, para el mantenimiento de iguales o parecidas estructuras de topo tipo.

Y ello se ha producido no en aras de una rígida interpretación del viejo apotegma jurídico de que había que mantener por encima de todo el fuero, sino porque el citado texto ha ido respondiendo en cada etapa de los sucesivos y diferentes Gobiernos que han ido sustituyéndose, al espíritu y los deseos de una comunidad política que ha antepuesto la visión nacional, al margen de cualquier perspectiva partidista.

---

(16) Nos referimos, claro está, a los procesos sediciosos y de guerrilla que se han venido produciendo en el país durante los últimos tiempos, con fuerte incidencia sobre todo en los núcleos rurales, lo que ha incentivado a sus poblaciones habituales hacia el éxodo capitalino, con tremendo quebranto de las estructuras socio-económicas hasta ahora vigentes, originando a su vez concentraciones desmesuradas de los hábitats urbanos, y principalmente de la capital, Bogotá, donde más fácilmente puede guarecerse aquella parte de la población más directamente amenazada. Aquel país tan bucólicamente rural, compuesto esencialmente por agricultores, ganaderos y cafeteros, a que parece referirse el libro centenario de la Constitución bajo el epígrafe «Un país rural», está probando tales confrontaciones internas, de signo tan radical en los últimos años y previsiblemente en los próximos inmediatos, que posiblemente su imagen será bastante distinta al final de ellos.

Sociológicamente, semejante fenómeno demuestra su arraigo, aunque algunos intenten reducirlo al ámbito de las élites o del respeto a una formalidad externa que ha desconocido los profundos cambios sociales ocurridos. El tiempo nos dirá si sus previsiones seguirán siendo tan respetables y respetadas como hasta el presente.

Desde el plano jurídico-administrativo puede decirse que el sistema constitucional ha permitido el montaje de unos instrumentos de control de la actividad administrativa, desde la perspectiva de los administrados, de cierta amplitud por cuanto en principio hasta los mismos actos del Presidente de la República quedan sujetos a este control, aunque la naturaleza ambivalente de los órganos encargados de verificar tal control —judiciales y políticos al mismo tiempo— no traslucen con rotundidad su eficacia y, por consiguiente, su misma legitimación. Con clara inspiración en el sistema francés, aunque con claras apetencias italianizantes desde el ángulo del control institucionalizado de la constitucionalidad de las leyes y demás disposiciones jurídicas, el caso colombiano sigue funcionando con unas pautas enormemente legalistas que se apoyan con insistencia en el más estricto respeto a la letra de la Constitución, por lo que cualquier cambio en ellas, reclama, como se viene haciendo, la revisión de la última.

Valentín R. VÁZQUEZ DE PRADA

## BIBLIOGRAFIA

