



MODULO II

1. ELEMENTOS DEL ESTADO - El poder público

El Estado es un concepto abstracto para denominar a la persona jurídica que se encarga de la administración de la cosa pública. Los Constitucionalistas señalan que son elementos esenciales para que exista el Estado: Población, territorio y poder público.

La población es el conjunto de personas que teniendo una identidad histórica, cultural y en ocasiones idiomática conforman una nación con un mismo sentimiento patriótico.

El territorio es un elemento de vital importancia, pues se requiere un espacio geográfico que le permita a la población instaurar su soberanía a través de la formación del poder público.

El poder público o soberanía es un concepto que nos permite entender que el pueblo como constituyente primario crea en la Constitución los órganos estatales necesarios para que con autoridad hagan la ley, ejecuten la ley y juzguen de conformidad con la Ley, además de otros organismos necesarios para la prestación de los servicios a su cargo. Así mismo, la Constitución delimita el ejercicio de la coacción para hacer efectivo el derecho y sólo permite que las autoridades hagan lo que está establecido en la Ley.

ESTRUCTURA DEL ESTADO

La Constitución Política en su título 5, se refiere a la estructura y a la organización del Estado. Los tratadistas han llamado a este título “la parte orgánica” de la Constitución Política. En ella se ordenan las normas que crean y dan las pautas para el ejercicio del poder público, constituyéndose para ello unos órganos, con funciones determinadas, donde se fijan las competencias funcionales que tienen como objeto principal cumplir con los derechos, principios y valores de la también denominada parte dogmática de la Constitución Política.



El poder público es una emanación directa del poder constituyente y sólo puede ejercerse de acuerdo a las prescripciones de dicho poder constituyente; se reitera que la importancia del título 5 radica en que en él está diseñado el mapa o derrotero del poder público.

Los conflictos de competencia que surjan por la complejidad del Estado contemporáneo serán resueltos teniendo en cuenta que el único sentido de la existencia de los órganos a los que se quiere atribuir determinadas funciones en el ejercicio de la función pública, es la realización íntegra y cabal de la parte dogmática.

Dos capítulos integran el título 5, el primero tiene que ver con la estructura del Estado y el segundo con la implementación de la función pública. El modelo clásico de la separación de las tres ramas a saber: la legislativa, ejecutiva y judicial se encuentra superado por la complejidad de los problemas que tienen que ver con su realización por parte del Estado contemporáneo, y es así que, el poder constituyente creó unas instituciones autónomas e independientes, que cumplen funciones distintas a las que les competían inicialmente a las tres ramas del poder público.

Estas instituciones tienen que ver con el control de la organización territorial, de las organizaciones electorales en los niveles departamentales, municipales y distritales. Ver: ARTÍCULO 113 y ss. C.P.

2. LAS RAMAS DEL PODER PÚBLICO, ÓRGANOS DE CONTROL Y AUTÓNOMOS

El poder público, cuyo concepto coincide con el de soberanía, está en el pueblo. Este último, como constituyente primario, entrega a las autoridades instituidas por la Constitución el poder para cumplir los fines para los cuales se crea el Estado. Estos órganos creados constitucionalmente forman parte de una de las tres ramas que componen el poder público: Rama ejecutiva, rama legislativa, rama judicial.

La rama ejecutiva hace cumplir la ley, la rama legislativa hace la ley y la rama judicial juzga de acuerdo con la ley.



Así mismo, existen otros órganos que no forman parte de las ramas del poder público, pero colaboran con estas. Tales son los organismos de control de los cuales forman parte el ministerio público y la Contraloría General de la Nación. Así mismo, existen otros órganos autónomos como la banca central y las autoridades electorales.

Visite: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/estructura/estructura.ppt

2.1. RAMA EJECUTIVA

La rama ejecutiva del poder público es aquella encargada de hacer que se cumpla la ley, a través de la expedición de actos administrativos mediante los cuales se dan órdenes, se imponen multas, se dan licencias, haciéndose cumplir así mismo las órdenes del Presidente, de los Ministros, de las demás autoridades y de los jueces. Se le conoce como policía administrativa. La rama ejecutiva esta centralizada y descentralizada por servicios y territorialmente.

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamento administrativo. El gobierno entonces es compuesto por un jefe: El presidente, el ministro que maneja la política y el jefe de departamento administrativo que maneja la parte técnica del sector.

La rama ejecutiva se encuentra integrada por el presidente de la República, los ministros y los jefes de departamentos administrativos; también la integran los gobiernos departamentales y municipales, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, lo mismo que las superintendencias, las unidades administrativas especiales; todas estas entidades configuran dos niveles uno central y otro descentralizado por servicios o territorialmente. Ver Figura 3.

Las funciones fundamentales de la rama ejecutiva tienen que ver con las atribuciones del presidente como jefe de estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, y también con, las que se deriven de las propias de los gobernadores y alcaldes como jefes de gobierno y supremas autoridades



administrativas dentro de su competencia territorial, pero sujetas a las limitaciones que la misma Constitución Política señala.

- **FUNCIÓN PÚBLICA**

La función pública que se encuentra establecida en el capítulo 2 del título 5 de la Constitución tiene como razón principal señalar las reglas, por medio de las cuales los servidores públicos han de llevar a cabo los fines del estado. Ver ARTICULOS 122 y ss. C.P.

Es propia de la función pública dejar establecido que todo empleo público debe tener funciones detalladas en la ley o en el reglamento, también define quienes son servidores públicos y las responsabilidades que les corresponden.

De igual manera, en el capítulo al que nos estamos refiriendo, se establecen los parámetros que tiene que ver con la carrera administrativa, las prohibiciones a los servidores públicos y las inhabilidades para su nombramiento.

- **ATRIBUCIONES PRESIDENCIALES**

El Presidente como Jefe de Estado, asume la representación nacional dentro del poder político.

Ejerce la representación internacional frente a los estados miembros de la comunidad internacional. El presidente simboliza la unidad nacional y es a la vez el jefe de Estado y de gobierno, lo que supone que en una sola cabeza se lleva a cabo un programa partidista de gobierno y al mismo tiempo realizar el interés nacional.

Las funciones del presidente se encuentran establecidas en los artículos 189 y 200 de la Constitución Política de Colombia. VER ARTÍCULOS 188 y ss. C.P.

Excepcionalmente tiene funciones legislativas, toda vez que, al presidente le pueden ser otorgadas facultades extraordinarias para legislar. Las facultades extraordinarias para legislar se las confiere el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política y allí se dice: Artículo 150: “Corresponde al congreso hacer las leyes, por medio de ellas ejercer las siguientes funciones:



“10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.”

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el gobierno en uso de sus facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, menos para decretar impuestos.

El presidente de Colombia otorga la nacionalidad colombiana a extranjeros, siendo esta una decisión discrecional propia según el artículo 189, numeral 28 de la Constitución Política.

El Presidente tiene la función de dirigir las relaciones internacionales, con atribución expresa de designar los agentes diplomáticos y consulares, la de celebrar tratados y convenios que se aprueban por la ley y el artículo 189 numeral 2 de la Constitución Política.

Al Presidente le corresponde sancionar y promulgar la ley (numeral 9 y 10 Artículo 150 C.P.). En consecuencia, encuentra obligatoria cumplirla y hacerla cumplir para lo cual se le reviste de la calidad de cabeza de la administración y comandante de la fuerza pública (numeral 3 Artículo 150 C.P.), y tiene el presidente el derecho de objetar las leyes (artículo 165 C.P.), en todo caso prevalecerá la voluntad del Congreso (artículos 166 y 167 C.P.).



También puede el presidente conceder indulto por delitos políticos, de acuerdo con la ley pero sin perjudicar los derechos de los particulares que hayan sido víctimas con ocasión de la actuación contraria a la ley. (artículo 201 C.P.). VER ARTÍCULO 150, VER ARTÍCULOS 165, 166,167, 201

El presidente concurre en la elaboración de las ternas para elegir fiscal general de la nación y defensor del pueblo, lo mismo que en las ternas para magistrados de la Corte Constitucional, de la Procuraduría General de la Nación, también nombra los ministros y directores de departamentos administrativos, VER ARTÍCULO 189, numeral 1).

El presidente reglamenta la organización del crédito, el manejo de la deuda de la nación, el régimen aduanero, financiero y el ahorro privado. Al presidente como el jefe del gobierno le corresponde el manejo del orden público interno y para ello es el director de la fuerza pública.

Le corresponde a su vez, estructurar la administración nacional, crear o suprimir cargos, todo lo anterior conforme a la ley; así como designar a los directores de los establecimientos públicos; asegurar la prestación de los servicios públicos (artículo 365), apoyar alas otras formas del poder (artículo 200, numeral 6 y artículo 201).VER ARTÍCULOS 365, 200, 201 C.P.

2.1.1 ESTRUCTURA DE LA RAMA EJECUTIVA

- **El Presidente:** Es la máxima autoridad de la rama ejecutiva y tiene como funciones las descritas en el artículo 189 de la Constitución.
- **Los Ministros:** Son secretarios que ayudan al Presidente a cumplir su función en los diferentes sectores como interior, agricultura, vivienda, desarrollo etc.

VER ARTÍCULO 206 Y Siguietes.

http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/ministerios/

De acuerdo con la página Web citada visitar los Ministerios
Ministerios:

- Interior y Justicia
- Relaciones Exteriores
- Hacienda y Crédito Público
- Defensa Nacional



- Agricultura y Desarrollo Rural
 - Protección Social
 - Minas y Energía
 - Comercio, Industria y Turismo
 - Educación Nacional
 - Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
 - Comunicaciones
 - Transporte
 - Cultura
- **Jefes de Departamento Administrativo:** Son secretarios técnicos del Presidente y se adscriben a un Ministerio.
 - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
 - Departamento Nacional de Planeación
 - Departamento Administrativo de Seguridad
 - Departamento de la Función Pública
 - Departamento Administrativo Nacional de Estadística
 - Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria

http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/deptos/index.htm

NIVEL CENTRAL

Existen órganos que dependen administrativamente y presupuestamente del centro o del gobierno. Así este nivel está compuesto por los órganos que componen el gobierno junto con los establecimientos públicos y las Unidades Administrativas Especiales.

http://www.gobiernoenlinea.gov.co/entidad_buscar.aspx?Sitios=2

- **Establecimientos Públicos**

Los establecimientos públicos son instituciones 100% Estatales que se encargan del cumplimiento de una función administrativa como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, El Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

<http://www.bienestarfamiliar.gov.co>

<http://www.igac.gov.co>

http://www.gobiernoenlinea.gov.co/entidad_buscar.aspx?Sitios=2



Figura 1

- **Unidades Administrativas Especiales**

Son organismos técnicos adscritos a un Ministerio que se encargan de hacer estudios técnicos para la toma de decisiones en un sector determinado como la UPME del Ministerio de Minas y Energía.

<http://www.upme.gov.co>

EL NIVEL DESCENTRALIZADO POR SERVICIOS

A todos aquellos organismos que tienen autonomía administrativa y presupuestal se le considera parte del sector descentralizado por servicios de la administración pública. Son del sector descentralizado las Superintendencias, las Empresas Industriales del Estado y las empresas de economía mixta.

VER ARTÍCULO ARTÍCULO 210 C.P. (ver figura 1)

http://www.gobiernoenlinea.gov.co/entidad_buscar.aspx?Sitios=2



EL NIVEL DESCENTRALIZADO TERRITORIALMENTE

Colombia es una República unitaria pero descentralizada territorialmente, esto quiere decir que administrativamente tiene regiones, provincias, departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas. VER ARTÍCULO 286 Y SS.

http://www.gobiernoenlinea.gov.co/entidad_buscar.aspx?Sitios=7

- **Departamentos**

Actualmente son la división territorial por excelencia. Están regidos por un gobernador y la asamblea departamental. Ambos forman parte de la rama ejecutiva a nivel territorial.

Amazonas • Cesar • Norte de Santander • Antioquia • Chocó • Putumayo • Arauca • Córdoba • Quindío • Atlántico • Cundinamarca • Risaralda • Bogotá D.C • Guainía • San Andrés, Providencia y Sta Catalina • Bolívar • Guaviare • Santander • Boyacá • Huila • Sucre • Caldas • La Guajira • Tolima • Caquetá • Magdalena • Valle del Cauca • Casanare • Meta • Vaupés • Cauca • Nariño • Vichada

- **El Gobernador**

Es la máxima autoridad a nivel departamental. Equivale al presidente, pero obedece a este en temas económicos y de seguridad. En lo demás tiene autonomía.

VER ARTÍCULO 305 C.P.

- **Asambleas Departamentales**

Son órganos colegiados que colaboran en la toma de decisiones administrativas al gobernador, sus actos se denominan ordenanzas.

VER ARTÍCULO 300 C.P.

- **Municipios**

Los departamentos se dividen en municipios. Son una subdivisión territorial para facilitar la administración. Están regidos por un alcalde y el concejo municipal. Ambos forman parte de la rama ejecutiva a nivel territorial.

VER ARTÍCULOS 311 Y siguientes

http://www.gobiernoenlinea.gov.co/entidad_buscar.aspx?Sitios=8



Figura 2

- **Los Alcaldes**

Es la máxima autoridad municipal. Equivale al presidente y al gobernador pero obedece a estos en temas económicos y de seguridad. En lo demás tiene autonomía VER ARTÍCULOS 315 Y siguientes

- **Los Concejos Municipales**

Son órganos colegiados que colaboran en la toma de decisiones administrativas al Alcalde, sus actos se denominan acuerdos. VER ARTÍCULOS 313 Y siguientes (Ver Figura 2)

2.2 LA RAMA JUDICIAL

La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y jueces de la República, conforman la rama jurisdiccional del poder público.

Tiene como objetivo principal la de administrar pronta y cumplida justicia.

El poder judicial se compone de varios órganos; jueces, tribunales de múltiples instancias que tiene como órgano máximo y supremo una corte suprema



cualquiera que sea la denominación que se le de. El poder judicial es un poder neutral o sea, imparcial, no solo frente al gobierno y al congreso, si no frente a los distintos sectores políticos e intereses de partidos.

El derecho constitucional ha ordenado los órganos judiciales en forma permanente y para ello estableció los tribunales de justicia, eliminando, los jueces de carácter temporal y transitorio o los tribunales de excepción. El Estado asume para el en forma exclusiva la función de administrar justicia.

No se admiten influencias o presiones externas, ni directrices de cómo se debe ejercer la función de administrar justicia. Solo la Constitución y las leyes imponen obligaciones a los jueces.

Los órganos judiciales de instancia superior no pueden intervenir en la manera como se hacen las sentencias o resoluciones de las de la instancia inferior. El juez tiene estabilidad en su cargo durante el período para el cual ha sido designado.

El ejercicio de la función judicial no permite ejercer muchas actividades, siendo una excepción, la docencia.

La rama judicial se subdivide a su vez en la jurisdicción ordinaria y las jurisdicciones especiales; dentro de la rama o jurisdicción ordinaria se incluyen la jurisdicción civil, penal y laboral; la jurisdicción especial considera al ciudadano como perteneciente a una institución como por ejemplo los funcionarios públicos vinculados al estado o los militares a las fuerzas armadas.

Tenemos entonces en su orden la jurisdicción contenciosa administrativa, militar o eclesiástica sobre todo en la iglesia católica quien tiene un cuerpo de derecho muy antiguo y estructurado a saber el derecho canónico. VER ARTÍCULOS 228 C.P. Y SS.

2.2.1 CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

El Consejo Superior de la Judicatura está dividido en dos salas, una es de carácter disciplinario y la otra de carácter administrativo.

La Sala Disciplinaria se encarga de adelantar los procesos disciplinarios contra jueces, fiscales y abogados por la violación u omisión de sus deberes como tales.



La Sala Administrativa es la encargada de ejercer funciones de administración de la rama judicial como efectuar los trámites para proveer cargos, adelantar los procesos de licitación para la compra de suministros y otros servicios u obras necesarios para la buena administración de justicia. VER ARTÍCULOS 254 Y SS.

2.2.2 LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y LA JUSTICIA ORDINARIA

El organismo mas representativo de la jurisdicción ordinaria ha sido la Corte Suprema de Justicia, que tradicionalmente había venido desempeñando funciones jurisdiccionales, administrativas y políticas.

La función política consistía, en la decisión de las acciones de inconstitucionalidad de las leyes o determinadas normas expedidas por el presidente. Esta última función le fue suprimida por la nueva constitución y encomendada a la Corte Constitucional.

Las calidades para ser magistradote la Corte Suprema de Justicia requieren: ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, ser abogado y no haber sido condenado por delitos políticos o culposos. Respecto a la experiencia para ser magistrado se exigen 10 años desempeñando cargos en la rama judicial o en el ministerio público o haber ejercido con buen crédito por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra en disciplinas jurídicas.

La forma de elección y el período de los magistrados tanto de la Corte Suprema de Justicia, como del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional es idéntico en la constitución de 1991. Para la elección de los magistrados se estableció un sistema mixto, mediante el cual, el Consejo Superior de la Judicatura envía listas de las que los miembros de las corporaciones harán sus respectivos nombramientos. VER ARTÍCULO 23 C.P.

En la constitución política el período de los magistrados es de 8 años sin que puedan ser reelegidos. La permanencia en el cargo depende del buen comportamiento y del rendimiento de los magistrados, y el hecho que no lleguen a la edad de retiro forzoso.



2.2.2.1 FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LA CORTE SUPREMA JUSTICIA

- A. SER TRIBUNAL DE CASACIÓN: La casación es un recurso extraordinario concedido bajo ciertas condiciones en los procesos que han sido juzgado en segunda instancia. La finalidad de este recurso según el art. 365 del Código de Procedimiento Civil es “unificar la jurisprudencia nacional y proveer a la realización del derecho objetivo en los respectivos procesos”.
- B. Juzgar al Presidente de la República; o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Suprema, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura y al Fiscal General de la Nación.
- C. Juzgar a los miembros del Congreso.
- D. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación; a los funcionarios de que trata el numeral 4 del art. 235 de la Constitución por los hechos punibles que se le imputen.
- E. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados por el gobierno, en casos previstos por el derecho internacional art. 235 numeral 5 C.P..

2.2.2.2 FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

Corresponder fundamentalmente a la contribución de la Corte Suprema en la designación de altos funcionarios del Estado:

1. Nombrar al fiscal general de terna que envía el Presidente de la República art. 249 inciso 2 C.P..
2. Elegir dos de los 6 magistrados que conforman la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura art. 254 C.P..
3. Enviar ternas al Senado para la elección de los magistrados de la Corte Constitucional art. 239 C.P. y enviar al Senado su candidato a Procurador General de la Nación.
4. Enviar terna al Consejo de Estado para la escogencia del Auditor de la Gestión Fiscal de la Contraloría art. 247 C.P..
5. Enviar al Congreso candidato para la Contraloría General de la República.
6. Dar posesión al Presidente de la República y expedir su propio reglamento.



Forma parte de la Jurisdicción Ordinaria los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y los Juzgados Civiles, Penales, de familia de los niveles del Circuito, Municipal y Promiscuos.

2.2.3 CORTE CONSTITUCIONAL

De reciente creación por la Constitución Política de 1991, la Corte Constitucional surge de la antigua sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Su función principal es la guarda de la Constitución. Esto es, eliminar mediante la declaratoria de inexecutable a cualquier norma del ordenamiento jurídico colombiano que sea contraria a la Constitución.

También actúa como Juez de Tutela o de Amparo Constitucional al revisar las sentencias de tutela seleccionadas por la misma Corte para mantener la línea de interpretación jurisprudencial de la forma de proteger eficazmente los derechos fundamentales en Colombia.

Ha señalado la misma Corte que entre ésta y la Constitución no puede existir una sola hoja de papel, resaltando de este modo el carácter autónomo y jerárquico del papel que la Corte Constitucional cumple frente a la misión que le ha otorgado la Constitución.

La Corte Constitucional tiene un número impar de miembros, 9 magistrados. Los Magistrados de la Corte Constitucional son elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Los Magistrados de la Corte Constitucional no pueden ser reelegidos.

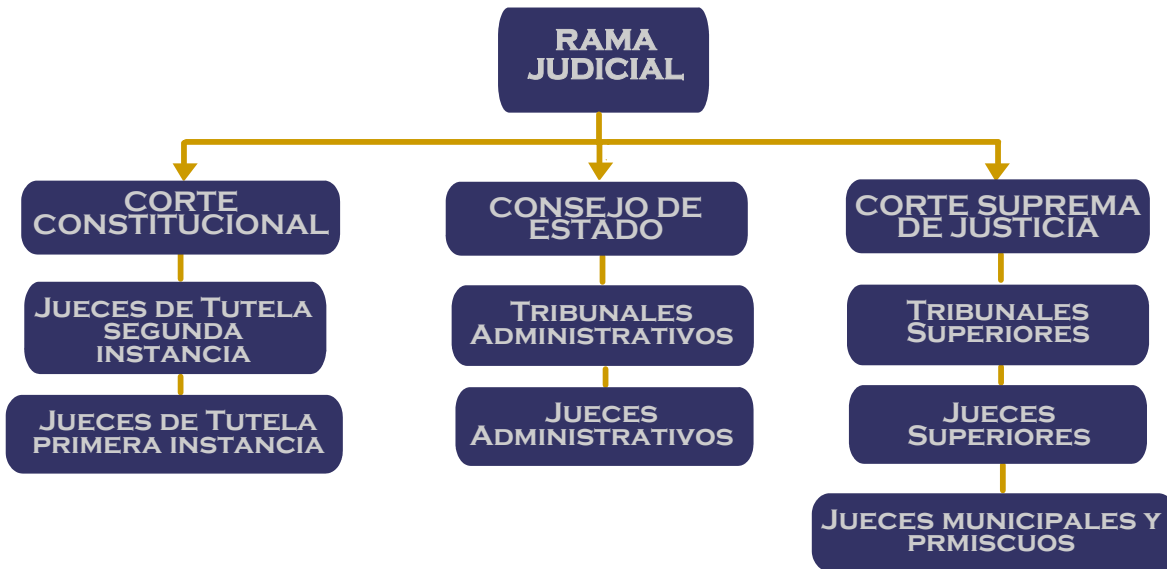


Figura 3

2.2.4 EL CONSEJO DE ESTADO Y JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

Es el Consejo de Estado el principal organismo de la jurisdicción contenciosa administrativa, el número de consejeros debe ser impar y lo determina la ley, así como las salas y secciones de que disponen. Las calidades para ser magistrado del Consejo de Estado lo forma las mismas causales que son para ser magistrado de la Corte Suprema como ya se dijo.

- A. FUNCIONES CONSULTIVAS: Debe dictaminar previamente sobre el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional.
- B. FUNCIONES COLEGISLADORAS: Se le confiere la facultad al Consejo de Estado de proponer y presentar proyectos de ley, reformas de carácter constitucional según lo establece el art. 237 de la Constitución.
- C. FUNCIONES JURISDICCIONALES: Tiene 2: Se podría decir que tiene la función de declarar nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno a la vez que declara la nulidad de los mismos por vicios contra el ordenamiento legal.
- D. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA: Enviar candidato al Senado para la elección del Procurador General de la Nación.



La Jurisdicción de lo Contenciosos Administrativo se encarga del juzgamiento de aquellos asuntos que están referidos a las relaciones Estado Particulares.

Forman parte de esta jurisdicción los Tribunales Administrativos Departamentales y los Juzgados Administrativos.

2.2.5 LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN,

Aunque goza de autonomía respecto del Consejo Superior de la Judicatura en temas administrativos, la Constitución señala que hace parte de la rama judicial.

El artículo 250 de la Constitución Política señala:

“La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

De esta forma la Fiscalía es el órgano encargado de la investigación criminal y de la acusación ante los jueces penales por delitos cometidos por ciudadanos y extranjeros en Colombia.

2.3 LA RAMA LEGISLATIVA

El origen de la democracia se encuentra entrañablemente, atado a las corporaciones parlamentarias que fueron apropiándose de la función de legislar.

Así, aparece en la edad moderna el primer paso del constitucionalismo parlamentario en Inglaterra, con la Carta Magna de 1215, que reconoce que la voluntad del rey debe estar sujeta a la ley.



El constitucionalismo contemporáneo tiene como condición para su existencia que se produzca, se desarrolle o se tramite la ley en una asamblea legislativa de elección popular.

El poder legislativo tiene su razón de ser en la teoría de la soberanía. En sus albores, el soberano era quien hacía la ley y luego la soberanía se configuró como la facultad de legislar en poder del parlamento o asamblea ciudadana.

La voluntad del pueblo se traduce en ley por lo tanto su elaboración no puede estar sometida a la voluntad de un individuo o de un pequeño grupo de personas si no, de la asamblea o cuerpo legislativo designado por el pueblo soberano.

El Congreso de la República es el órgano que conforma a la rama legislativa del poder público; se encuentra integrado por el Senado y la Cámara de Representantes, y a él le corresponde reformar la constitución, hacer las leyes y ejercer el control político a la rama ejecutiva del poder público.

Lo que se espera del Congreso es que sea una corporación donde se vea representado el pueblo, se defiendan los intereses de la nación, sea el estadio apropiado para dirimir las diferencias de manera civilizada, ejerciendo para ello la función de legislar y respetándose siempre su naturaleza deliberante.

Al definirse la estructura del nuevo estado colombiano se crearon tres facultades que sintetizan el conjunto de atribuciones del Congreso tales son:

1. Reformar la constitución. Implica esta potestad que el Congreso es el único órgano con poder para reformarse; en obediencia al principio que la Constitución está integrada por las normas supremas (ARTÍCULO 4 C.P.) que regulan el procedimiento de creación de otras normas de inferior jerarquía, siendo el punto de partida desde el cual se crean las leyes, partiendo de lo más genérico a lo más específico.
2. Hacer las leyes. Es la esencia y la función principal del Congreso, si no ejerce esta potestad de hecho, no existe como corporación representativa de un orden constitucional. La ley es entendida en consecuencia como un acto que desarrolla, que le da forma, en fin, que materializa la Constitución, teniendo en cuenta para ello la ordenación de la razón para el bien común por



quien tiene la potestad legislativa según los conceptos establecidos en el artículo 133 de la Constitución.

3. Ejercer control político sobre el gobierno y la administración (rama ejecutiva y quienes cumplen funciones administrativas en el Estado). La nueva Constitución Política de 1991 instauró la moción de censura para los Ministros (ARTÍCULO 135, NUMERAL 9) en los siguientes términos:

Citar y requerir a los ministros para que concurra a las secciones.

Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menos de 5 días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros no concurren, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los ministros deberán ser oídos en la sección para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sección”.

También es de la esencia del congreso:

- A. La función de representación política que es propia del órgano legislativo, tiene como consecuencia que, el pueblo delega en ciertas personas la gestión de sus intereses, con el objeto de obtener el desarrollo sectorial y comunitario, la justicia y el bien común.
- B. La función deliberante que es de la esencia de los cuerpos colegiados a través de un proceso dialéctico propio de las asambleas legislativas. Que el congreso ejerza funciones legislativas quiere decir que sus miembros con anterioridad, han sometido a consideración los distintos puntos de vista que alrededor de asuntos o problemas de interés común se producen en su interior.

El Congreso es por lo tanto un cuerpo deliberante, de controversia y de estudio, de esta forma se garantiza la transacción de los intereses encontrados pretendiendo obtener cada tendencia o partido el respaldo de las mayoría parlamentarias a sus propuestas.



Quiere decir lo anterior que la deliberación, la discusión, la controversia, es la puesta en práctica de una metodología que exige la confrontación de las ideas, acerca de cómo debe ser la organización y como se debe poner en práctica las funciones del Estado. En definitiva este es el ejercicio de la política.

2.3.1 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

La Constitución establece que el Congreso de la República se integra por dos cámaras:

El Senado y la Cámara de Representantes (ARTÍCULO 114 C.P.). El bicameralismo ha sido el sistema predominante en Colombia desde la fundación de la República y desde entonces, conserva los fundamentos inspirados en la organización inglesa que divide el Parlamento en Cámara de los Lores o Señores y Cámara de los Comunes; así mismo con la organización Norteamericana del Congreso en Senado y Cámara de Representantes.

Existen varias tesis que defiende el bicameralismo en el Congreso colombiano. Para algunos el senado es una “Cámara reflexiva” donde se analizan a fondo las decisiones de la cámara de representantes, que supuestamente por su origen popular, las soluciones que se proponen son mas superficiales y a veces hasta demagógicas; mientras que en el senado, por la experiencia de sus miembros, los proyectos de ley se analizan con más detenimiento.

Para otros la división parlamentaria tiene que ser un sistema de control político recíproco entre la Cámara y el Senado.

También se sostiene por otra corriente de opinión, que la división parlamentaria debe ser un mecanismo útil, de control político mutuo entre las cámaras.

Actualmente, con la expedición de la Constitución Política de 1991, se progresó respecto de la representación nacional, territorial y minoritaria, dejando atrás un aspecto de la tesis sobre “La cámara reflexiva”, al quitar las condiciones que tenían que ver con el hecho de haber desempeñado cargos de alta jerarquía para poder ser integrantes del Senado, y se dispuso que serán integrada por 100 miembros elegidos en circunscripción nacional, más 2 senadores elegidos en



circunscripción especial, por comunidades indígenas, tal como lo preceptuó el artículo 171 de la constitución política.

A su turno el artículo 172 de la C.P. dispone que para ser elegido Senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de 30 años de edad a la fecha de la elección.

Respecto de la elección a la cámara de representantes el artículo 176 de la C.P. ordena que serán elegidos en circunscripciones territoriales y en circunscripciones especiales así: Dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada deciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinte cinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

Para el efecto se consideran circunscripciones territoriales, cada uno de los departamentos existentes y, además, el distrito capital de Santa fe de Bogotá¹, independientemente del actual departamento de Cundinamarca.

Los grupos étnicos minoritarios, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior, podrán elegir hasta 5 representantes en circunscripciones especiales establecidas legalmente. Los requisitos para ser elegidos representantes a la Cámara, se reducen a ser ciudadanos en ejercicio y tener 25 años de edad a la fecha de la elección según las voces del artículo 177 de la C.P.

El debate de las leyes puede originarse en cualquiera de las Cámaras, sin que la una ejerza control sobre la otra. En caso de existir desacuerdo entre las cámaras sobre un proyecto de ley, se deben conformar comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de senadores y representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría.

Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.

¹ Léase Bogotá D.C.



Con el advenimiento de la nueva Constitución Política en 1991, se establecieron las circunscripciones especiales constituidas por grupos minoritarios, unos como integrantes de la nación (grupos étnicos, colombianos residentes en el exterior y otros, como minorías políticas que irrumpen en el escenario nacional en demanda de representación. Cada uno de estos grupos conforma una circunscripción electoral, a los cuales se les reserva un número especial de cédulas en el Congreso.

2.3.1.1 FACULTADES GENÉRICAS DEL CONGRESO

La potestad a partir de la cual se ejercen funciones y atribuciones, es el poder de hacer la Ley. La Ley se ha definido como “Una norma de conducta social, impersonal, objetiva, general y obligatoria”. La ley manda, prohíbe, permite o castiga según las voces del artículo 4 del Código Civil.

En los artículos 135, 150, 151, y 152 de la C.P se establecen las facultades que en forma genérica corresponde ejercer, al Congreso de la República. Sin embargo en otros artículos de la Constitución, se pueden encontrar otras funciones atribuidas por la Constitución al poder legislativo, vale decir a la Cámara o al Senado.

La función legislativa, tiene que ver también, con la facultad de expedir leyes destinadas a interpretar las que ya se hubieren dictado, reformarlas total o parcialmente o derogarlas. Incluye también la facultad de expedir códigos en todas las ramas de la legislación y reformar sus disposiciones. VER ARTÍCULO 150, NUMERALES 1 Y 2.

En el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución se prohíbe que el legislativo confiera al ejecutivo facultades extraordinarias para expedir códigos y el 151 le ordena expedir las leyes orgánicas a las cuales sujetará el ejercicio de la actividad legislativa.

2.3.1.2 ATRIBUCIONES POLÍTICAS

Tiene la Cámara y el Senado la función de control sobre el gobierno y la administración. Dicha función la ejerce a través de los debates parlamentarios sobre la situación económica por ejemplo, o las circunstancias políticas más apremiantes. La citación a los ministros y demás funcionarios a quienes los



voceros de los partidos o movimientos políticos requieran explicaciones o demande justificación de sus actuaciones.

2.3.1.3 OTORGAMIENTO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Corresponde al Congreso revestir hasta por 6 meses, al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o La conveniencia pública lo aconseje. VER ARTÍCULO 150 C.P.

Esta potestad de delegación de funciones propias del congreso que le confieren al ejecutivo la calidad de legislador extraordinario, requiere una definición, en las materias que el gobierno, quiere tramitar o evacuar por medio de los denominados decretos leyes que el Presidente expide, solicitando previamente las facultades extraordinarias de manera precisa y expresa. Para ser aprobadas estas leyes de autorizaciones se requiere la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

El Congreso podrá en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el gobierno en uso de sus facultades extraordinarias. Estas facultades no se podrán conferir par expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni para decretar impuestos.

El numeral 10 del artículo 150 de la C.P facultó al legislativo para conocer facultades extraordinarias hasta por un término de 6 meses. Durante este término, el ejecutivo solo puede legislar conforme a las autorizaciones otorgadas. Sin embargo el Congreso puede en cualquier tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos, leyes dictadas por el gobierno en uso de sus facultades extraordinarias.



Figura 4

2.3.2 FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO

La función de fiscalizar la actividad del gobierno parte de considerar que durante la ejecución de la ley, éste puede incurrir en extralimitaciones políticas tales como concentrar el poder y/o convertirse en un gobierno absolutista. El sentido de los mecanismos de control político radican en que sea la rama legislativa, en su calidad de órgano político representativo, la instancia donde se limiten los excesos y desviaciones de la administración pública VER ARTÍCULO 114 de la C.P.

La Constitución Política utiliza como instrumentos de fiscalización los siguientes:

1. Cada cámara tiene la facultad de solicitar, al gobierno, todo lo relacionado con instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado VER ARTÍCULOS 135 numeral 3, 136 numeral y 200 numeral 5 C.P.
2. El Senado y la Cámara pueden citar y requerir a los ministros, como voceros del gobierno para que concurran a las sesiones de las mismas. Las comisiones permanentes también pueden requerir la asistencia de los viceministros, los directores de departamentos administrativos, el gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y de otros funcionarios de la rama ejecutiva. VER ARTÍCULO 208 C.P.

Las citaciones de los ministros deben hacerse con una anticipación no menos de 5 días, los cuales se le s presentarán junto con un cuestionario,



cuando las cámaras lo decidan pueden celebrar secciones reservados para formular a los ministros preguntas orales y para recibir respuestas de estas. VER ARTÍCULO 135 numeral 4).

Los ministros deben ser oídos en la sección para la cual fueron citados, pero el debate podrá continuar en secciones posteriores por decisión de la cámara respectiva. Los debates en los que intervengan ministros tienen prioridad en el orden del día de la sección y no pueden extralimitar los temas concretos propuestos en el cuestionario que deberán absolver el ministro. VER ARTÍCULO 135 numeral 8

3. Por medio de la moción de censura se fortaleció políticamente al congreso y se le asignó una gran responsabilidad en la depuración y transparencia del gobierno.

Podrá el Senado o la Cámara proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias de su cargo. La moción deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los miembros que componen la Cámara, la votación se hará en el tercero y décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno y en audiencia de los ministros respectivos.

El Congreso no puede dar votos de aplauso a los actos judiciales ni entrometerse mediante leyes o resoluciones en asuntos de competencia privativa de otra autoridad VER ARTÍCULO 136, numeral 1 y 3 .

2.3.3 PARTICIPACION DEL CONGRESO EN LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

El Artículo 212 de C.P se establece la intervención del Congreso en situaciones excepcionales que requieran que el Presidente asuma funciones especiales en caso de guerra exterior, conmoción interior, en los siguientes términos:

“Mientras subsista el estado de guerra, el Congreso a plenitud de sus atribuciones constitucionales, legales y el gobierno, le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos.”



Los decretos legislativos que dicte el gobierno suspende las leyes incompatibles con el estado de guerra, y rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen, y sólo dejarán de tener vigencia, tan pronto se declare medida de normalidad, esto es, la superación del estado de emergencia que procuró asumir potestades de excepción.

El Congreso podrá en cualquier época reformarlas o derogarlas con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara”. Cuando se trate del estado de conmoción interna, la prolongación del mismo por más de 180 días requiere consentimiento del Senado y también deberá reunirse el Congreso durante la vigencia de este estado de excepción para ejercer a plenitud sus funciones legislativas y de control. VER ARTÍCULO 213 C.P.

La situación de orden público, como de conmoción interna, la prolongación de la misma por más de 180 días requiere consentimiento del Senado y también deberá reunirse el Congreso durante la vigencia de este Estado de excepción para ejercer a plenitud sus funciones legislativas y de control. VER ARTÍCULO 213 C.P.

En caso de emergencia económica en el mismo decreto declarativo se convocará al congreso no sólo para revisar la legislación que se expida, si no para ejercer el control político sobre el gobierno (art 215).

2.4. LOS ORGANISMOS DE CONTROL

Los organismos de control están encargados de vigilar la buena actuación de las autoridades y el buen manejo que de los recursos públicos se haga. Para ello la Constitución creo el Ministerio Público formado por la Procuraduría General de la Nación y la defensoría del pueblo, además de la Contraloría General de la Nación.

El principal órgano de control fiscal o económico es la Contraloría General de la República y el de control disciplinario para con los funcionarios públicos se encuentra radicado en la Procuraduría General de la Nación que ejerce también funciones como ministerio público, en concordancia con la defensoría del pueblo. El ministerio público debe velar y promover el cumplimiento de los derechos humanos y del interés público. Estos órganos son de carácter independiente de las ramas del poder público aunque en el nombramiento de sus jefes participen otras ramas del poder público.



Figura 5

2.4.1 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El control fiscal es una función pública que ejercerá la contraloría general de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación conforme lo dispone el art. 267 de la constitución.

Dentro de la definición de lo que se entiende por control fiscal son varios los puntos de importancia dignos de examinar:

1. Es una función pública, por lo tanto en relación a la contraloría se aplica lo dispuesto en el capítulo 2 del título 5 de la constitución que tiene que ver con todo lo atinente, precisamente, a la función pública.
2. Vigila la gestión de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes del estado. Dicho control se efectuará en forma posterior y selectiva.

La función de vigilancia de la debida y correcta forma de utilización de los bienes del estado está fundada en el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados que contempla la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.



3. El control posterior y de resultado necesita que el órgano encargado de esta tarea no pertenezca a las entidades que controla, por que se haría nugatorio si dependiera de la voluntad de quienes deben ser controlados.
4. Se eleva a rango constitucional que el control debe ser posterior y selectivo, de tal manera que esta característica no se puede cambiar después, alegando poderes o facultades reglamentarias.
El art. 267 de la constitución, señala que la correcta forma de utilización de los bienes del estado, debe observar principios del ejercicio fiscal y de función social.
5. La contraloría es un instrumento de la sociedad que esta obligado a velar por que los recursos del estado se empleen en bien de la comunidad con racionalidad y beneficiando a la colectividad.
6. El control financiero tiene uno requisitos específicos; tales son: que se dictaminen si los estados financieros de una entidad se elaboran de acuerdo con los principios normativos previamente establecidos y si ellos reflejan en forma razonable el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera.

2.4.2 CONTADURIA GENERAL DE LA NACIÓN.

Esta entidad colabora con los entes de control al tener dispuesta en forma central la contabilidad de todos los organismos del sector público.

2.4.2.1 EL MINISTERIO PÚBLICO:

El Ministerio Público es el abogado o defensor de los intereses de la Sociedad, y es la suprema autoridad de control sobre el adecuado funcionamiento del Estado y del cumplimiento de los deberes por parte de los servidores públicos.

Por ello está dividido en dos entes:

1. **Procuraduría General De La Nación:** La Procuraduría tiene dos funciones principales: a) La de investigar las faltas disciplinarias cometidas por servidores públicos. b) vigilar que en todos los procesos judiciales se respete la ley.



De conformidad con el artículo 277 de la Constitución el Procurador tiene las siguientes funciones:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.
3. Defender los intereses de la sociedad.
4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.
7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.
8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.
9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.

- 2. Defensoria Del Pueblo:** Es el “ombudsman” colombiano, encargado de la defensoría pública, de la protección ante la justicia de los más pobres y el defensor de los derechos humanos por excelencia dentro del Estado.

El artículo 282 de la Constitución le señala las siguientes funciones:

- Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.
- Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza.
- Invocar el derecho de Habeas Corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados.
- Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley.



- Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.
- Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.
- Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones. “

2.5. ORGANOS AUTÓNOMOS

La Constitución ha creado otros órganos denominados autónomos al no depender jerárquicamente de ninguna de las ramas o de los organismos de control como el Banco de la República, los entes universitarios, las corporaciones autónomas regionales y la Comisión nacional de Televisión.

Importante papel cumple el Banco de la República, pues al despolitizarse se convierte en un organismo eminentemente técnico al cual se le pueda entregar sin cortapisas el manejo de la política monetaria.

El banco esta encargado de la emisión de moneda legal, es prestamista de última instancia, banquero de bancos, máxima autoridad en materia cambiaria y crediticia, administra las reservas en moneda extranjera.

Los entes universitarios también gozan de autonomía como la Universidad Nacional de Colombia y otros entes educativos públicos a nivel nacional.

La Corporaciones Autónomas Regionales están encargadas de la vigilancia del medio ambiente en las regiones sobre las cuales tienen competencia.

La Comisión Nacional de Televisión se encarga de regular el buen uso y aprovechamiento de la televisión, la cual se sujetará a la regulación que está comisión expida. VER ARTÍCULO 371 C.P. VER ARTÍCULO 77 C.P.



2.6. ORGANIZACIÓN ELECTORAL

La organización electoral se encarga de facilitar a los ciudadanos el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido, además de ser el soporte de los mecanismos de participación ciudadana en la toma de las decisiones de carácter público.

La Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral integran la organización electoral, encargada de mantener el registro de nacidos vivos, entregar los documentos de identificación, pero particularmente su función principal está referida a la realización de elecciones para facilitar los mecanismos de participación ciudadana. VER ARTÍCULOS 258 Y SIGUIENTES DE LA C.P.