

**UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA AL PODER TRIBUTARIO
DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

**CAMILO ERNESTO RODRIGUEZ GUTIERREZ
ZULMA VIVIANA TORRES ARIZA**

**Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
Facultad de Jurisprudencia
Bogotá D.C.
2004**

**UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA AL PODER TRIBUTARIO
DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

**CAMILO ERNESTO RODRIGUEZ GUTIERREZ
ZULMA VIVIANA TORRES ARIZA**

Monografía de Grado
presentada para optar por el título de Abogado

Director
Dr. RICARDO ANDRÉS SABOGAL GUEVARA
Profesor

**Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
Facultad de jurisprudencia
Bogotá D.C.
2004**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN _____	1
1 INTRODUCCIÓN HISTORICA _____	5
1.1. EDAD MEDIA _____	5
1.2. ABSOLUTISMO _____	7
1.3. EL ESTADO LIBERAL _____	10
1.4. EL PROCESO EN TIERRAS BAJO DOMINIO DE CASTILLA____	15
1.4.1. EL MOVIMIENTO COMUNERO_____	17
1.4.2. LA INDEPENDENCIA_____	20
1.4.3. LA RECONQUISTA _____	21
1.5. LA GRAN COLOMBIA _____	22
1.6. LA NUEVA GRANADA _____	29
1.7. EL FIN DE LA COLONIA _____	31
1.8. EL FEDERALISMO EN COLOMBIA _____	32
1.9. LA REGENERACIÓN Y LA CONSTITUCIÓN DE 1886 _____	34

1.9.1. LA REFORMA DE 1910 _____	35
1.9.2. LA REFORMA DE 1936 _____	36
1.9.3. LA REFORMA DE 1945 _____	37
1.9.4. LA REFORMA DE 1968 _____	37
1.10. LA CONSTITUCIÓN DE 1991 _____	38
1.10.1. LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE _____	39
1.10.2. DEROGATORIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1886 _____	42
1.10.3. UN NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL _____	42
1.11. LA CRISIS DE LA INSTITUCION PARLAMENTARIA _____	44
2 ANALISIS DE LOS CONCEPTOS DE PODER Y POTESTAD TRIBUTARIA _____	47
2.1. UBICACIÓN CONCEPTUAL _____	47
2.1.1 ORDENAMIENTO Y SISTEMA _____	47
2.1.2 CLASIFICACIÓN _____	49
2.1.3 EL DERECHO TRIBUTARIO _____	53
2.1.4 AUTONOMÍA _____	59

2.2. DESARROLLO CONCEPTUAL _____	61
2.2.1. EL PODER TRIBUTARIO _____	61
2.2.1.1. TEORÍA GENERAL _____	63
2.2.1.2. LÍMITES _____	93
2.2.1.3. CARACTERÍSTICAS _____	94
2.2.2. LA POTESTAD TRIBUTARIA _____	99
2.2.2.1. TEORÍA GENERAL _____	104
2.2.2.2. LÍMITES _____	121
2.2.2.3. CARACTERÍSTICAS _____	123
2.3. PROBLEMÁTICA TERMINOLÓGICA _____	125
2.4. DIFERENCIAS CONCEPTUALES Y FORMALES _____	137
3 EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL PODER TRIBUTARIO Y LA POTESTAD TRIBUTARIA EN EL ESTADO COLOMBIANO _____	139
3.1. CONSTITUCIÓN 1821 _____	140
3.2. CONSTITUCIÓN 1830 _____	146
3.3. CONSTITUCIÓN 1832 _____	153

3.4. CONSTITUCIÓN 1843 _____	164
3.5. CONSTITUCIÓN 1858 _____	170
3.6. CONSTITUCIÓN 1863 _____	178
3.7. CONSTITUCIÓN 1886 _____	186
3.7.1. REFORMAS _____	200
3.8. CONSTITUCIÓN 1991 _____	216
3.8.1. REFORMAS _____	244
3.9. SUMARIO _____	245
3.9.1. CONSTITUCIÓN 1821 _____	245
3.9.2. CONSTITUCIÓN 1830 _____	246
3.9.3. CONSTITUCIÓN 1832 _____	246
3.9.4. CONSTITUCIÓN 1843 _____	247
3.9.5. CONSTITUCIÓN 1858 _____	248
3.9.6. CONSTITUCIÓN 1863 _____	249
3.9.7. CONSTITUCIÓN 1886 _____	249

3.9.7.1. REFORMAS _____	250
3.9.8. CONSTITUCIÓN DE 1991 _____	251
3.9.8.1. REFORMAS _____	252
4 ANALISIS DE LOS CONCEPTOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMIA _____	253
4.1. CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN _____	253
4.2. CONCEPTO DE AUTONOMÍA _____	259
4.3. CONCEPTO DE COMPETENCIA _____	261
4.4. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA AUTONOMÍA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991 _____	268
4.5. DESARROLLO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA AUTONOMÍA BAJO LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 _____	272
4.5.1. DESARROLLO DOCTRINARIO. _____	274
4.5.2. DESARROLLO NORMATIVO _____	289
4.5.3. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL _____	298
5 PROBLEMATICA ACTUAL. AUTONOMÍA O DESCENTRALIZACIÓN EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y RECOMENDACIONES AL LEGISLADOR _____	307

5.1. COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES _____	307
5.2. PODER TRIBUTARIO O POTESTAD TRIBUTARIA EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES _____	315
5.3. RECOMENDACIONES AL LEGISLADOR _____	321
6. CONCLUSIONES _____	323
BIBLIOGRAFIA ANALIZADA _____	327
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA _____	342

INTRODUCCIÓN

El presente documento es un esfuerzo por abrir nuevos espacios y materializar una autonomía territorial, que en el aspecto tributario sea relevante. Se trata de proponer un

nuevo enfoque del tema sin realizar cambio constitucional alguno dentro de los lineamientos de la forma de Estado de República Unitaria, pero que necesariamente implica un cambio político.

Es un intento por buscar consecuencias significativas al cambio constitucional que se dio con el paso de la Constitución regeneradora a la Constitución Política de 1991, pues el discurso hacia los entes territoriales cambia radicalmente en la nueva Carta, y en realidad hay una nueva estructura normativa que permite una mayor participación territorial en el tema tributario.

Se presenta un acercamiento histórico al tema del poder tributario [lejos de ser una historiografía fiscal] desde la baja edad media hasta la actualidad, en el cual se puede ver su evolución desde que se consideraba como un concepto que abarcaba los momentos de la imposición y el recaudo, hasta cuando estos se separan en el Estado liberal y se decantan con posterioridad en el marco del Estado de Derecho.

Se realizó una investigación de los conceptos de poder tributario y de la potestad tributaria, limitados a la bibliografía que fue consultada, donde se ubican los momentos en que dichos conceptos irrumpen en el escenario jurídico, el tratamiento que han recibido, las deficiencias que presentan y posibles soluciones a las mismas.

Se adopta una postura moderna del Derecho Tributario en la cual se intenta separar todo viso de soberanía de la relación jurídico tributaria, proyectando un sistema tributario más garantista con el contribuyente y organizado para el Estado.

Contiene un análisis constitucional en función del poder tributario y de la potestad tributaria en el estado colombiano. El estudio de las constituciones se limitó a aquellas orientadas al desarrollo y establecimiento del Estado Nación, dejando de lado los

esfuerzos provinciales¹. Por ello se analizan las Constituciones de 1821, 1830, 1832, 1843, 1858, 1863, 1886 y la actual de 1991.

La postura adoptada de analizar 8 Constituciones no refleja la realidad convulsionada del constitucionalismo colombiano, así desde 1811 hasta 1886, en un lapso de 75 años, se promulgaron 14 Constituciones. Y durante el periodo de 1886 a 1991, la Constitución de 1886 contó con 67 intentos de reforma, de las cuales sólo fueron declaradas exequibles 55 y la Constitución del 91, ajena al procedimiento establecido en la Constitución regeneradora².

Además de adoptar una teoría garantista o moderna en el análisis tanto de los conceptos de poder tributario y potestad tributaria como de las Constituciones, acogemos la postura de CAZORLA PRIETO en tanto más amplio sea el análisis de las instituciones y funciones de los órganos del Estado, más completa será la aproximación al poder tributario³, así analizamos el territorio, derechos y garantías en materia tributaria [igualdad, libertad, etc.], funciones y estructuras de las ramas ejecutiva y legislativa, ordenamiento y división territorial y finalmente la manera de reformar la Constitución.

Se identifica cómo la relación de la periferia con el centro no se caracteriza precisamente por haber sido pacífica, aún mas, todavía presentamos síntomas de no haber encontrado la fórmula apropiada que rijan esas relaciones.

Abarca un punto de vista crítico respecto del actual estado del arte, y propone un modelo descentralizador que otorgue autonomía a las entidades territoriales y disminuya la dependencia de estas del nivel central.

¹ RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. Constituciones Políticas Nacionales de Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1995 Segunda edición. p. 10.

² VALENCIA VILLA, Hernando. Cartas de batalla, una crítica del constitucionalismo colombiano. Bogotá: Cerec, 1997. p. 177.

Proponemos una nueva visión del principio de legalidad de los tributos en el caso colombiano, diferente de la actual tendencia de la doctrina la cual de manera absoluta sostiene la teoría de la ley autorizatoria, es decir, que el único que ostenta el poder tributario en Colombia es el Congreso de la República. Nuestra propuesta es diferente porque proponemos interpretar el principio de legalidad de manera material y no formal.

Lo anterior permite que las entidades territoriales si bien son corporaciones administrativas, y expiden actos administrativos sujetos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, puedan ejercer el derecho de establecer sus propios tributos sin tener que acudir a una ley autorizatoria del Congreso. Esta sería la autonomía ideal, que se logra descentralizando competencias entre la Nación y las entidades territoriales, lo cual requiere de una ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) abierta, con un carácter descentralizante mas no delegante de competencias, y una voluntad política que acompañe el tránsito de una macroeconomía donde el Estado sostiene en forma insuficiente a la periferia, a una periferia auto sostenible gracias a sus propios tributos que ellas mismas establecen según lo permitan las competencias reconocidas en la Constitución y que la LOOT no puede desconocer, so pena de inconstitucionalidad.

Una propuesta como esta implica una nueva pirámide normativa en dónde las entidades territoriales para el establecimiento de los tributos sólo observen la Constitución y la LOOT. Así el papel del Congreso de la República sigue siendo protagonista en la medida que es el órgano que la expide la LOOT, y con lo cual se permitiría una mayor participación territorial en la conformación de su estructura tributaria.

Lo anterior se sostiene desde la óptica que la Constitución reconoce a las entidades territoriales unas competencias normativas además de las administrativas, lo que justifica ese traspaso de poder a la periferia.

³ CAZORLA PRIETO, Luis María. El poder tributario en el Estado contemporáneo: un estudio. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1981. p.22.

Planteamos una interrogante inadvertida por ahora en la doctrina tanto hacendista como tributaria, y es cómo ejecutar óptimamente una teoría moderna del poder tributario en una economía en quiebra o rumbo a ella.

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

NOTA PREVIA. *De manera general, pasando muchos detalles por alto, sin pretender hacer un estudio historiográfico, se describirá el desarrollo histórico político en relación al Poder Público, con énfasis en los sucesos que marcaron el poder de imposición, el principio de legalidad y de la representación, en el transcurso del tiempo en la cultura occidental.*

Los conceptos conocidos como poder tributario y potestad tributaria, no siempre correspondieron a lo que se entiende por ellos hoy; por el contrario, estos conceptos varían en su forma y contenido, según la realidad política, el sistema jurídico imperante y el momento histórico que se analice, ya que no es posible analizar el texto constitucional, sin referirse a su historia política pues se trata de una relación íntima⁴. Así mismo no se puede dejar de señalar a la relación que existe entre el territorio y el tributo que se impone⁵.

Para efectos de este trabajo, el análisis histórico que se realizará a continuación, contempla desde la baja edad media hasta la actualidad.

1.1 EDAD MEDIA

⁴ CARDENAS, Parmenio. Reseña histórica nacional. En: Revista de la Academia Nacional de Historia. Bogotá, Año XXVII, No. 177. p. 10-30.

⁵ Se trata de la supremacía territorial, entendida como la cohesión del principio de la soberanía, la integridad territorial e independencia política. Así las normas dictadas por un Estado obligan en todo el territorio sometido a su jurisdicción. BERLIRI, Antonio, citado por OUNDJIAN BARROS, Aleksan Ovidio. El principio de territorialidad tributario a la luz del comercio electrónico. Bogotá, 2002, 481 p. Monografía (Abogado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia.

En la Baja Edad Media⁶, donde no existía concepto de Nación, y el Estado se confundía con la Ciudad, la división territorial estaba constituida por ciudades más o menos grandes; unas lo suficientemente fuertes como para contrarrestar el poder del monarca, gobernadas por obispos y otras menos poderosas gobernadas por condes, que administraban justicia y recaudaban los impuestos en nombre del Rey. Por la crisis monárquica y la sed de poder en la independencia, se fraccionó el sistema quedando el conde soberano en su castillo y los obispos en sus ciudades, generando la máxima decadencia del período. En el feudalismo no se concibe la existencia de “municipios” autónomos, ya que por definición no puede existir autoridad diferente a la del señor feudal, autoridad ejercida en virtud de un título privado, la propiedad, a través de la cual no sólo se dispone de la tierra sino también, por accesión, de sus habitantes⁷.

El feudalismo usurpa competencias y calidades del monarca, para lo cual éste reconoce fueros y demás derechos, pero tan pronto cae el feudalismo, se le arrebatan a las ciudades lo dado y vuelve el monarca a abrazar el poder. Durante el lapso en que las ciudades tuvieron ese margen de autonomía, se formaron los Concejos⁸, primero con funciones simples de organización “fijación de pesos y medidas, jornales, precios de alimentos, etc.”, luego, fueron adquiriendo importancia, llegando incluso a repartir tierras y evitando que se presentaran abusos de los nobles, es aquí donde el monarca se ve forzado a tenerlos en cuenta para fijar tributos extraordinarios⁹. Las reuniones de estos Concejos fueron cada vez más esporádicas, buscando así restarles poder, tanto que cuando estas localidades se levantaron ante el monarca para ejercer sus derechos,

⁶ Siguiendo los lineamientos del general Rafael Uribe Uribe, en su conferencia sobre los “Orígenes del poder municipal”. En: Boletín de Historia y Antigüedades. Bogotá, Vol. VI, No. 64. (Septiembre 1910), citado por GALVIS GAITAN, Fernando. El municipio colombiano. Bogotá: Temis, 1985. p. 10.

⁷ GONZÁLES, Jesús. Caracas y su régimen municipal. Caracas: CMDF, 1960, citado por GALVIS GAITAN Fernando, *Ibíd.*

⁸ Los cuales se conformaban de sus propios habitantes, que se elegían entre ellos mismos, materializándose así una forma de representación. *Ibíd.*

⁹ *Ibíd.*

la respuesta fue aplastante¹⁰ y se marcó la caída de esta institución, que luego renacería en tierras americanas.

1.2 ABSOLUTISMO

El poder político, que había estado disperso entre feudatarios y corporaciones, se condensó rápidamente en el monarca, influido, por juristas que encontraron sustento en el derecho romano imperial y partidarios del papado, amparados en la teoría del derecho divino, materializando la posibilidad de centralizar el poder en una sola persona, pensamiento político general de la época, que responde a la necesidad de eliminar la existencia de muchas autoridades; esto es lo que se conoce como el Absolutismo¹¹. Esta centralización del poder tiene dos medios de acción, a saber, el conjunto de impuestos y las fuerzas armadas¹².

Se presentó un cambio social, considerando que se dio un cambio de pensamiento de la concepción *teocéntrica* a la *ius céntrica*, es decir, a una nueva concepción del Rey, a quien ya se consideraba como creador de derecho y no tan sólo como su guardián¹³.

Existían múltiples atribuciones en manos del Rey destinadas a afirmar su poder, entre ellas, la más importante era la de la *lex de imperio*, la cual afirmaba que la voluntad del príncipe tenía vigor de ley, ya que el pueblo le había transferido el *imperium*, por lo que

¹⁰ Se trata de la batalla de Villalar, para mayor referencia ver Consideraciones generales sobre el poder tributario en el nacimiento del Estado moderno. CAZORLA PRIETO, Luis María. En: Estudios de Derecho y Hacienda, homenaje a César Albiña García Quintana, dirigidos por S. Martín – Retortillo Baquer y A. Martínez Lafuente. Madrid España: Fabrica Nacional de la moneda y timbre, 1987. GALVIS GAITAN, Fernando. El municipio colombiano: Bogotá: Temis, 1985, Capítulos I Y II.

¹¹ Sus grandes expositores fueron los reyes católicos en España, Enrique VII en Inglaterra, Felipe el Hermoso en Francia, y el papado en Italia. SABINE, George. Historia de las ideas políticas. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1998. p. 216-236, 265-271.

¹² NORBERT, Elías, la société de cour, citado por ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi y RODRIGUEZ SALAZAR, Oscar. Gremios, reformas y administración de impuestos en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.p. 28.

¹³ GONZALES CHECA, Clemente. El principio de reserva de Ley en materia tributaria. En: Estudios de Derecho y Hacienda, homenaje a César Albiña García Quintana, dirigidos por S. Martín – Retortillo Baquer y A. Martínez Lafuente. Madrid: Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre, 1987. p.682.

era considerado un mediador entre los hombres y Dios¹⁴, como institución salvadora¹⁵. Transcurrido el tiempo se desbocarían las doctrinas luteranas, que postulan la absoluta sumisión a los príncipes, ya que aún cuando estos ejerciesen la autoridad de modo perverso, esto era válido porque su poder tenía origen divino¹⁶.

Aunque jurídicamente se le atribuía al Rey la plenitud del poder legislativo, es necesario tener presente que aún pervivía una estructura social marcada por el fuerte predominio de unos señores feudales, que no estaban dispuestos a ser absorbidos por un poder central, surgiendo de esta pugna las constituciones estamentales¹⁷.

En esta yuxtaposición de dos sujetos jurídico políticos ninguno se consideraba derivado del otro, por el contrario los dos sentían que su poder era originario. Los señores feudales, estrato privilegiado de la población y con capacidad de realizar prestaciones financieras y militares, se presentaron, corporativamente organizados, como el conjunto de la población frente al príncipe e intervienen con él en las tareas de gobierno. Por esto en las normas jurídicas se nota su reflejo, pues el Rey aunque libre de crear derecho, para cambiar el orden necesitaba del consentimiento de los estamentos. Los principales choques se produjeron en el ámbito impositivo, ya que era obvio que las necesidades financieras del reino eran cada vez mayores, debido a las guerras por la conquista del mercado mundial, la mala administración del Rey, el despilfarro cortesano y los crecientes gastos militares, por lo que constantemente había crisis fiscal¹⁸.

¹⁴ GARCIA PELAYO, M., Del mito de la razón del pensamiento político. Madrid: Revista de occidente, 1968. Citado por GONZALES CHECA, Clemente. Op. Cit. p.188.

¹⁵ Constituciones Melfiae, citado por GARCIA PELAYO, M.

¹⁶ ROMERBRIEF. El poder y donde este reflorece, su existencia y su permanencia se deben a las ordenes de Dios, citado por FROMM, E., El miedo a la libertad. Buenos Aires: Paidos, 1978.

¹⁷ Se trata de una figura política caracterizada por la dualidad de centros de poder, el Rey y los señores feudales. La Constitución estamental. Revista de estudios políticos. Madrid: No. 44, 1949, pie de pagina 16, p.789, citado por GONZALES CHECA, Clemente. Op. Cit. p.793.

¹⁸ NORTH, DC. y THOMAS, RP. El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica. Madrid: SIGLO XX, 1978 citado por GONZALES CHECA, Clemente. Op. Cit. p.793; y ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi, y RODRIGUEZ SALAZAR, Oscar. Op. Cit. p. 22.

Este período presenta grandes cambios y como los señores feudales se opusieron a nuevos tributos, el Rey acudió a la nueva clase *la burguesía*, a cambio de dirección en el Estado, pero como el poder del Rey crecía en proporciones incontrolables, se hizo necesario ponerle límites¹⁹.

El poder del Rey toma dimensiones desbordantes y se reconoce el período con la celebre frase de Luis XIV “el Estado soy yo”²⁰. En este lapso tanto la imposición como el recaudo del tributo, se confundían en una misma persona, el Rey. No había relación jurídica tributaria, tal como la conocemos hoy día; en sus inicios se carecía de documento o norma jurídica donde se consagrara a quien y bajo cual procedimiento correspondía el establecimiento de los tributos y la forma como debía realizarse, y de existir en unos contados casos, el dinamismo de las situaciones políticas y económicas, siempre apremiantes, se encargaron de variar de contenido aquellos pronunciamientos. Se carecía igualmente de límites a este poder, por lo menos jurídicos²¹, caracterizándose por la discrecionalidad del gobernante y la ausencia de controles ejercidos sobre éste.

La relación existente entre el gobernante y los administrados, era de subordinación, con fundamento en el poder absoluto que el Rey ostentaba. Era una relación de poder, de supremacía y su único fundamento se concentra en la soberanía política del Estado, o sea el príncipe, obtenida por acuerdos políticos o por la fuerza y en el correlativo y general deber de sometimiento y subordinación al príncipe²².

¹⁹ Es donde nace el Estado Constitucional. GONZALES CHECA, Clemente. Op. Cit. p.793. Lo cual se analizara mas adelante en el numeral 1.3.

²⁰ (“*L’Etat c’est moi*”). VÉLEZ GARCÍA, Jorge. Los dos sistemas del derecho administrativo. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda fondo de publicaciones, 1996, Capitulo I numeral tercero.

²¹ CAZORLA PRIETO, Luis María. Consideraciones generales sobre el poder tributario en el nacimiento del Estado moderno. En: Estudios de Derecho y Hacienda, homenaje a César Albiña García Quintana, dirigidos por S. Martín – Retortillo Baquer y A. Martínez Lafuente. Madrid: Fabrica Nacional de la Moneda y Timbre, 1987. p. 379.

²² CASADO MERO, Gabriel. Los esquemas conceptuales y dogmáticos del derecho tributario: Evolución y estado actual. En: Estudios de Derecho y Hacienda, homenaje a César Albiña García Quintana, dirigidos por S. Martín – Retortillo Baquer y A. Martínez Lafuente. Madrid: Fabrica Nacional de la Moneda y Timbre, 1987. p.682.

Es necesario señalar que no siempre la Corona se financió con recursos conseguidos por vía de impuestos; también acudió a banqueros y comerciantes en busca de préstamos, quienes los otorgaban a altos intereses²³, aunque al final se pagaban con recursos obtenidos por el recaudo de los impuestos, tal como ahora, tener hoy lo del recaudo de mañana, es decir, gravar a las generaciones futuras, actuar que es duramente criticado por los hacendistas²⁴.

1.3 EL ESTADO LIBERAL

Por la asfixiante presión de la monarquía, se producen movimientos en contra del Absolutismo, así la Revolución Inglesa de 1688²⁵ logró una monarquía constitucional y la Revolución Francesa de 1789²⁶, la caída de la Corona. Fenómenos y consecuencias distintas se dieron en América, primero la independencia norteamericana²⁷, y luego el movimiento independentista en las tierras bajo control de Castilla²⁸.

En Europa con la Revolución Francesa se da la caída del Absolutismo, y con ella un nuevo pensamiento, *la Ilustración*; se difunde la división del poder en ramas independientes, pero armónicas²⁹, renace el viejo principio de representación, se le quita al Rey la competencia legislativa, se limita el actuar de la Corona en la administración de la cosa pública, y se encamina hacia lo que hoy conocemos por

²³ CAZORLA PRIETO, Luis María. Op. Cit. p.387-409. ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi, y RODRIGUEZ SALAZAR, Oscar. p. Cit. p. 25-26.

²⁴ Segundo Encuentro de profesores de Hacienda Pública y Derecho Tributario. Memorias. Editorial Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT). Bogotá. 1993.

²⁵ VÉLEZ GARCÍA, Jorge, Op. Cit. p. 47, 155, 396. VÁLDES BLANCO, Roberto L., El valor de la constitución, separación de los poderes, supremacía de la Ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal. Madrid: Alianza Editorial S.A., 1998, Capítulo I.

²⁶ A la cual le siguieron tres Constituciones, pasando por una monarquía constitucional, hasta llegar a una división de poderes con su equilibrio. Se trató entonces de limitar primero al legislativo, luego al judicial y por último al ejecutivo. VÁLDES BLANCO, Roberto L. Op. Cit. p. 207.

²⁷ Cuyo fruto fue la primera Constitución escrita en la historia de la humanidad, materializando así el concepto teórico. VÁLDES BLANCO. Op. Cit., p. 101.

²⁸ Pragmática sanción de Julio 9 de 1520, En: DE ENCINAS, Diego. Cedulaario indiano, citado por Zorraquín Becú, Ricardo, Historia del derecho argentino. Buenos Aires: Perrot, tomo I. p. 109. OTS CAPDEQUÍ, J. M., El Estado español en las indias, citado por GALVIS GAITAN, Op. cit.

modernidad. Este logro histórico marcó el futuro de la humanidad, sentó las bases para el desarrollo de las ciencias no sólo técnicas sino también humanas.

Desde este momento la burguesía, no volvería a pagar tributos sino era de manera voluntaria, a través de una ley expedida por ellos mismos³⁰.

El naciente Estado liberal concentraría las facultades del monarca, despersonalizando el poder, creando una ficción que llenara de garantías a los ciudadanos³¹, ajustando su actuar a la Constitución y a la ley, preocupándose para que ninguna de las ramas exceda su función y se encaminen a un fin común.

Son básicamente tres las premisas del Estado liberal: un orden constitucional, el principio de legalidad y el de reserva de ley. Esto se explica por el repudio al poder arbitrario, característica *sine qua non* del absolutismo. El orden constitucional en la medida del reconocimiento de derechos y en la necesidad de dividir el poder para poderlo controlar, marcará las bases de un proceso todavía en desarrollo. El principio de legalidad, entendiendo la ley como creación humana, y medio legítimo para imponer tributos, en donde los afectados por la misma, participan de manera indirecta en la imposición eligiendo a sus representantes, por medio del principio de representación. Finalmente, el principio de reserva de ley consiste en la restricción que tienen ciertas materias para ser tratadas por medio diferente a la ley, tratándose de una reserva de competencia al legislador, como órgano de representación popular, entre las cuales se resalta la imposición de tributos y la aprobación de gastos del Estado³².

FERREIRO LAPATZA sostiene que el principio de legalidad se basa en la libertad individual, incorporando esencialmente la idea de que en una sociedad libre, formada

²⁹ Teoría expuesta y analizada, así mismo en momentos y circunstancias diferentes, por Locke y Montesquieu. VÁLDES BLANCO. Op. Cit., introducción.

³⁰ KALMANOVITZ, Salomón. Las Instituciones colombianas en el siglo XX.

<http://www.lunes.com/instituciones/colombianas>

³¹ VÁLDES BLANCO, Op. Cit., introducción y Capítulo IV.

por hombres libres, pueda a través de sus representantes expedir normas para auto imponerse³³. Para entonces se incorpora la idea de auto normación a la ley, y se le atribuye una de sus características esenciales, nucleares y sustantivas, que mejor permiten diferenciarla de las demás fuentes del Derecho, y es que la ley es la expresión directa de la voluntad del pueblo, manifestada a través de sus representantes. Así, el principio de legalidad debe ser entendido como la garantía esencial de la libertad en todos sus aspectos³⁴.

Otro adelanto del liberalismo que no puede dejarse sin mencionar, es la igualdad, terminando con los odiosos privilegios de la nobleza, contra los cuales iban dirigidos los discursos de la época, por ello, surge el principio que todos los hombres nacen iguales ante la ley³⁵.

La llegada del Estado liberal da lugar a la hacienda tributaria, la cual consiste en un régimen representativo, en el cual la soberanía ya no reside en el monarca sino en la Nación, de la cual emanan los poderes públicos. Solo se conciben tributos aquellos que son autorizados por los representantes del pueblo y destinados para el bien público³⁶. Las imposiciones del liberalismo para el Estado son entre otras: Ingresos sólo para atender las necesidades públicas, neutralidad tributaria (no usarlo para modificar la economía), conservar el equilibrio presupuestal y distribuir el costo de la actividad financiera entre los ciudadanos³⁷.

Nuestro actual sistema constitucional es fruto de la ilustración y del liberalismo, entendiéndolo por éste, el complejo normativo establecido de una sola vez, y en que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales

³² PLAZAS VEGA, Alfredo M. El liberalismo y la teoría de los tributos. Bogotá: Temis, 1995. p.10, 13 y 18.

³³ FERREIRO LAPATZA, José Juan. Curso de Derecho Financiero Español. Madrid: Marcial Pons, 1974, Tomo I, Parte General. p. 52.

³⁴ *Ibíd.* p.53.

³⁵ PLAZAS VEGA, Alfredo M. Op. Cit. p.25.

³⁶ ARCILA RAMIREZ, Luis. Manual de Hacienda Pública. Medellín: Bedout, 1981. p. 20.

³⁷ ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi, y RODRIGUEZ SALAZAR, Oscar. Op. Cit. p. 32.

del Estado y se regulan los órganos, en el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos³⁸. Diferenciando así el concepto de Constitución como norma suprema, del de fueros, leyes y costumbres³⁹. Sus inicios se remontan al debate político ocurrido en Francia y Norteamérica, con ocasión del gran movimiento surgido entre las sociedades y el poder estatal; inaugurándose para el mundo la época del Estado Constitucional⁴⁰.

El liberalismo desde su concepción política surge como una respuesta al absolutismo⁴¹, y se consolidará como un movimiento político con capacidad transformadora de la realidad⁴².

El camino que llevo al actual sistema constitucional no fue sencillo, debieron romperse los viejos esquemas, presentándose derramamientos de sangre y debatiendo nuevas ideas, con el temor que genera lo desconocido para el hombre.

En los sistemas constitucionales existe estrecha relación entre la Constitución y el derecho tributario, teniendo en cuenta que la Constitución establece la división del poder, crea órganos encargados del manejo del Poder Público, en los cuales se fundamenta el principio de legalidad y el fin de los tributos, imponiendo de esta manera límites al poder de imposición, lo cual, se encuentra vinculado con la función social de la propiedad y la facultad intervencionista del Estado. De lo anterior, se puede concluir que la Constitución es anterior a la existencia de la ley tributaria, sirviendo de fundamento y límite al poder de imposición⁴³.

El poder impositivo es uno de los tantos que ejerce el Estado para el cumplimiento de sus funciones, y en su accionar participan cuantos órganos determine la Constitución, y

³⁸ GARCIA PELAYO, M., Obras completas, citado por TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. Constitución: Escritos de introducción histórica. Madrid: Marcial Pons, 1996. p. 32. Concepto racional normativo.

³⁹ Concepto histórico, TOMÁS Y VALIENTE, Ibíd. p. 31.

⁴⁰ VÁLDES BLANCO. Op. Cit., p. 13.

⁴¹ PLAZAS VEGA, Alfredo M. Op. Cit. p. 13.

⁴² VÁLDES BLANCO. Op. Cit., p. 30.

⁴³ RAMIREZ CARDONA, Alejandro. Derecho Sustancial Tributario. Bogotá: Temis, 1982. p. 7.

para que se ejerza adecuadamente debe someterse a la distribución del Poder Público que realice la Constitución, siguiendo sus lineamientos, pues de lo contrario, estaría por fuera de la norma suprema y no habría legitimidad en su ejercicio, ya que no se concibe un acto o ejercicio de competencia por fuera del marco constitucional⁴⁴. Ni siquiera se puede pensar en un ordenamiento jurídico en el que la misma Constitución, como norma de normas, permita actos por fuera de su sombra, pues de lo contrario sería una Constitución sin sentido, dejando por fuera de sus preceptos, actos que son potencialmente nocivos para los administrados, siendo la razón primordial de la Constitución limitar el poder en defensa de éstos.

El desarrollo de esta etapa histórica y sus resultados fueron distintos, tanto en Europa como en América. En la primera se daría el proceso de la contra revolución y en la segunda, un desarrollo complejo que va desde la definición de Nación hasta el acoplamiento del orden político en el sistema jurídico.

1.4 EL PROCESO EN TIERRAS BAJO DOMINIO DE CASTILLA

Entre nosotros el proceso fue mucho más lento, a los nuevos territorios se les dio una legislación especial, el derecho *indiano*⁴⁵, el cual se caracterizó por un excesivo centralismo en temor a la desautoridad real, pues se requería del visto bueno de la Corona para todo asunto importante, generando burocracia y desconfianza en los conquistadores y en los demás súbditos. Otras características del régimen aplicable en América eran la tendencia asimiladora y uniformista, gran minuciosidad reglamentaria a través de la cual se desarrollaron las funciones del Estado⁴⁶ y un hondo sentido

⁴⁴ *Ibíd.* p. 68.

⁴⁵ ZORRAQUÍN BECÚ, *Op. Cit.*, p. 110-114.

⁴⁶ Gobierno, justicia, guerra y hacienda, ésta última consistía en el recaudo e inversión de los recursos fiscales, estas funciones eran ejercidas por un mismo funcionario. Abarcó incluso la forma de construcción de las localidades. ZORRAQUÍN BECÚ, *Op. Cit.*, p. 121.

religioso y espiritual⁴⁷; esto se explica por la intención de evangelizar a los nativos, con la cual se logró que el Papa les diera los dominios sobre estas tierras a los reyes católicos⁴⁸.

En este periodo la real hacienda (que puede encuadrarse en lo que conocemos hoy como administración tributaria) funcionó de manera mas o menos eficiente para la metrópoli española, pues pudo haber recaudado mayores ingresos para la seguridad del imperio, pero el sistema fiscal parte de una relación de dominación política que rompe con el circuito económico y en el campo social se constituyó en un elemento de oposición a la presencia española y ambientó los procesos de independencia que se dieron en los países hispanoamericanos al comenzar el siglo XIX. Así, las luchas independentistas fueron motivadas por los regímenes fiscales, punto en el que confluían todas las clases sociales⁴⁹.

Entran en el escenario instituciones tan importantes como los Cabildos, los cuales tuvieron una época dorada desde la conquista hasta los últimos años de reinado de Felipe II. Después deviene una crisis en esta institución, pues era centro de poder de los nobles, debido a que en América los puestos en el Cabildo se otorgaban por abolengo o por contraprestación de los servicios realizados a la Corona, al contrario de los primarios Concejos medievales europeos, conformados por los habitantes del territorio bajo su jurisdicción, en donde existía la representación popular y en los cuales se busco contrarrestar los abusos de la nobleza⁵⁰.

Los Cabildos americanos se desprestigian por la impopularidad de las medidas adoptadas, dando como resultado desobediencia a las mismas. Asimismo sus miembros no asistían a las sesiones lo cual generó un ausentismo total, y que sumado

⁴⁷ GALVIS GAITAN, Fernando. Op. Cit., p. 15-18. Ver Infra 1.1.

⁴⁸ ZORRAQUÍN BECÚ. Op. Cit., p. 98.

⁴⁹ PIERRE VILAR. Movimientos nacionales de independencia y clases populares en América latina, citado por ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi, y RODRIGUEZ SALAZAR, Oscar. Op. Cit. p. 77.

⁵⁰ GALVIS GAITAN, Fernando. Op. Cit. p. 15-18.

a la difícil situación fiscal, se decide poner en venta los asientos, por lo que se da acceso a los individuos no nobles, constituyéndose estos cargos en posición privilegiada a manos de burgueses⁵¹. Estas medidas no dieron los frutos esperados, dado que la mala imagen y la corrupción se mantuvieron.

A pesar de la crisis, los Cabildos tuvieron su apogeo en los momentos históricos más cruciales, fue así que durante el proceso de independencia y reconquista española, esta institución presentó su punto máximo, lanzando el grito de independencia⁵².

La institución fiscal mereció especial tratamiento por parte de la Corona en tanto representaba una buena parte de los recursos que disponía, ello explica la compleja y larga cadena de modificaciones de España en América para este tema⁵³.

1.4.1 El movimiento comunero.

Contemporáneamente a lo sucedido en Europa continental, en los territorios bajo dominio de Castilla, se implementaron las reformas borbónicas⁵⁴, las cuales tendieron a lograr un mayor control de los territorios de ultramar⁵⁵, obtener recursos para las guerras imperiales y reorientar la política económica, buscando convertir a las colonias en abastecedoras de materias primas y en mercados para sus productos⁵⁶.

Con las reformas introducidas se hace más eficiente la institución fiscal, esto significa que la colonia neogranadina aumentó sus remesas a España, lo cual descapitalizó al

⁵¹ *Ibíd.*, p. 15-18

⁵² URIBE URIBE, Rafael. Antecedentes del cabildo abierto, citado por GALVIS GAITAN, Op. Cit.

⁵³ ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi, y RODRIGUEZ SALAZAR, Oscar. p. Cit. p. 90-103.

⁵⁴ Dictadas por Carlos III. AGUILERA PEÑA, Mario. El alzamiento del común. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991. Tomo 1. p. 193.

⁵⁵ Limitando el actuar del virrey, imponiendo la intervención de los agentes visitadores y la creación de nuevos funcionarios, frenar la injerencia de potencias extranjeras, aumentar la productividad de las colonias, fomentar la recaudación de mayores ingresos fiscales, implantación de nuevos tributos y acentuando las cargas de los ya existentes. AGUILERA PEÑA, Mario. Op. cit.

⁵⁶ *Ibíd.* p. 194-195.

virreinato y aumentó la represión social derivada del sistema fiscal y en últimas aclimato el proceso de independencia. Sin embargo los niveles de remesas nunca fueron parecidos a los de la Nueva España⁵⁷.

La reforma de mayor significado para el incremento de las rentas la constituyó la unificación administrativa de las rentas estancadas. Esta modificación permitió que los ingresos provenientes de los monopolios reales fueran los más importantes dentro del conjunto de los impuestos. No obstante, se propuso para obtener mayores recursos, la prevención del contrabando y el cobro efectivo por separado de la alcabala y la armada de Barlovento, aparte de la introducción del “gracioso donativo” para financiar la guerra entre Inglaterra y España⁵⁸.

En la Nueva Granada, estas medidas agudizaron el malestar de los criollos con la Corona, que junto con el pensamiento político reinante generó inestabilidad y se vislumbró la oportunidad de lograr una autonomía⁵⁹, en el sentido de llegar a un régimen de monarquía constitucional.

En este panorama, los vecinos de la región del Socorro, realizaron pronunciamientos en nombre del común contra las medidas tomadas por la Corona, por lo que fueron llamados “Los Comuneros”. No se trató de un movimiento aislado ni repentino y la explicación de su origen en dicha zona geográfica, respondió a que esta era un importante centro de comercio inter-regional, y su gran influencia agrícola, llamaba la atención de la creciente mano de obra, presentándose una explosión demográfica. Esto generó que un alto sector poblacional se encontrara desocupado, situación esta que sumado al malestar por los bajos salarios y la tenencia de la tierra por unos pocos, se dieran las condiciones propicias para un levantamiento de las características en que se presentó, en donde la inconformidad involucró a todas las clases sociales, pues

⁵⁷ TE PASKE, Jhon. La real hacienda en la Nueva España. Mexico: Instituto de Estudios Latinoamericanos, 1978, citado por ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi, y RODRIGUEZ SALAZAR, Oscar. p. Cit. p. 97, 100.

⁵⁸ *Ibíd.* p. 98

⁵⁹ AGUILERA PEÑA, Mario. Op. Cit. p. 193

también había interés en los grandes potentados de dejar de cancelar los altos impuestos, por lo que financiaron y prestaron colaboración a los dirigentes del movimiento⁶⁰.

El 16 de Marzo de 1781, día de mercado, se produjo el levantamiento de los comuneros, gritando vivas al Rey y protestando por el incremento del impuesto a la Armada de Barlovento⁶¹. La multitud sale del mercado a la casa del Alcalde, quien promete llevar el asunto a consideración del Cabildo, para que a su turno solicitara al regente visitador, la suspensión del gravamen. Los manifestantes hicieron caso omiso al discurso del Alcalde y continuaron las agitaciones. Manuela Beltrán rompe en las puertas de la recaudación de alcabalas el edicto que fijaba la tasa de dicho tributo, y la población se apoderó de las calles de la villa⁶².

El movimiento comunero no se detuvo allí, extendiéndose por toda la cordillera, y se conformó un ejército que desafió la autoridad de entonces y se encaminó a Santafé. Después de casi un año de actividad⁶³, el movimiento comunero es desmantelado y sometido, sus líderes fueron condenados por las acciones cometidas⁶⁴, a muerte en el caso de José Antonio Galán y a presidio de por vida en tierras africanas a sus capitanes.

La idea de autonomía, bajo la forma de una monarquía constitucional siguió latente, pero con el paso del tiempo y las nuevas ideas políticas que dominaban la opinión, el

⁶⁰ *Ibíd.* p. 195-197.

⁶¹ Creado en 1635, con el objeto de organizar una armada especial cuya finalidad era la protección de los mares del Caribe, los cuales eran azotados por los continuos ataques de los corsarios. A cada virreinato se le asignó una suma especial que debía aportar para la implantación y el sostenimiento de esta armada. Su manera de recaudo era la de un recargo sobre otro impuesto la Alcabala. RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999. p.71 y MEJIA TIRADO, Álvaro. Introducción a la historia económica de Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, dirección de divulgación cultural. 1971. p. 85.

⁶² AGUILERA PEÑA, *Op. Cit.*, p.198. ARCINIEGAS, Germán. Los comuneros. Bogotá: ABC, 1938. Capitulo VII.

⁶³ Del dieciséis (16) de Marzo de 1781, al primero (1) de Febrero de 1782, fecha en la que se cumplen las sentencias en contra de los cabecillas del movimiento.

⁶⁴ Robo, invadir el puente real, interceptar el correo, expropiar bienes de las administraciones, enfrentar y desarmar tropas reales. AGUILERA PEÑA, Mario. *Ibíd.* p. 210.

tomismo, la ilustración y los sucesos acaecidos en Norteamérica y Europa continental⁶⁵, impulsaron a los habitantes de estos territorios en una empresa que con muchas dificultades daría su resultado, la independencia y con ella la libertad⁶⁶, eliminando todo reconocimiento de autoridad a la Corona. Este hecho acaeció en un período crítico para España, la que se encontraba en medio de la marcha expansionista de Napoleón, que generó un “vacío de poder” en el imperio español⁶⁷, coadyuvando a que el mismo se manifestara también en América⁶⁸.

1.4.2 La independencia.

Fue alrededor de la idea de la libertad, que se consolidó una nueva ideología política, que se centró en los derechos humanos y en la democracia. En medio de un ambiente de agitación, conspiración y subversión criolla, Antonio Nariño publicó su traducción de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, lo cual aportó a la ruptura entre criollos y peninsulares⁶⁹.

La acción emprendida por los criollos en los Cabildos, inició la lucha revolucionaria, que como un efecto domino, se presentó en toda América hispánica. Así en medio de una

⁶⁵ Estos acontecimientos junto con las revoluciones de Bélgica, Suiza, y Holanda, son considerados en conjunto como la revolución de occidente, comprendida ésta en el periodo de 1770 a 1850, a través del cual la fuerza revolucionaria se manifiesta en diferentes lugares del mundo occidental. Entre nosotros se explica por la crisis del sistema colonial europeo. OCAMPO LOPEZ, Javier. El proceso político, militar y social de la independencia. En: Nueva Historia de Colombia, Bogotá: Planeta, 1989, Tomo 2. p. 10.

⁶⁶ GARRIDO, Margarita. Precursores de la independencia. En: Gran Enciclopedia de Colombia, Op. Cit. tomo 1. p. 211.

⁶⁷El Rey Fernando VII, llega al poder porque su padre Carlos IV abdica en su favor, debido a la grave situación de orden público y desobediencia a la corona que generó la administración de Manuel Godoy, administración que le fue encargada, por la avanzada edad y carencia de aptitudes del Rey Carlos IV. La mala administración ejercida por Godoy, las intrigas de la corte española y los abusos cometidos, conforman en sí mismos un ambiente volátil, que se ve agravado por la entrada de las fuerzas napoleónicas que invadirían a Portugal. El descontento popular provocó un motín en Aranjuez, que obligó al monarca a relevar en sus cargos a Godoy, más la situación de orden público no se estabilizó, debiendo el Rey abdicar a favor de su hijo, enemigo de Godoy. La figura de Fernando para el pueblo era la de modernidad y esperanzas que propiciarían un cambio radical en las instituciones del momento histórico. OCAMPO LOPEZ, El proceso político, militar y social de la independencia, Op. Cit. p. 13.

⁶⁸ Ibíd. p.14.

⁶⁹PINTO ESCOBAR, Inés. La rebelión del común, citado por OCAMPO LOPEZ. El proceso político, militar y social de la independencia, Op. Cit. p. 11-12.

fuerte división entre pro realistas e independentistas, se hizo necesario para los habitantes de las tierras americanas, tomarse el poder, buscando llenar el vacío de poder constituido por la ausencia de gobierno legítimo, es decir, la monarquía española. Se organizaron en un gobierno representativo, delegándolo en las Juntas, hasta tanto Fernando VII se restituyera en sus dominios, sin embargo, los Cabildos proclaman la independencia y se afianza la democracia⁷⁰.

Con el grito de independencia⁷¹, los Cabildos dejaron de reconocer la suprema autoridad del Rey, acarreando consecuencias importantes, pues los impuestos que ordene el Rey ya no serán aplicables en estos territorios, y los Cabildos al ser libres y soberanos contarán con la potestad de derogar los existentes o de imponer unos nuevos.

Desde ese momento, se presentaron fenómenos sociales y políticos, que dieron lugar al surgimiento de la Primera República Granadina o Patria Boba⁷², cuya preocupación era buscar la forma más adecuada de organizar el Estado Nacional. Tanto federalistas (al mando de Camilo Torres) como centralistas (dirigidos por Antonio Nariño) expusieron sus ideas en un ambiente que sufrió de una extrema inestabilidad institucional. Adicionalmente, se suman al debate los seguidores del sistema colonial y aquellos para los cuales el sistema óptimo se reflejaba en el republicano, con organización política democrática⁷³.

1.4.3 La reconquista

⁷⁰ OCAMPO LOPEZ, El proceso político, militar y social de la independencia, Op. Cit., p.14-19.

⁷¹ 20 de Julio de 1810.

⁷² OCAMPO LOPEZ, Javier. La primera república granadina. En: Gran Enciclopedia de Colombia, Bogotá: Circulo de Lectores, 1991. Tomo 1. p. 243. Este periodo se caracteriza por la abundancia de Constituciones en un lapso de tiempo relativamente corto, además no había sincronía entre éstos textos. Se trata de los actos expedidos en: Socorro 1810, Tunja, la Carta de Cundinamarca y el Acta de Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada en 1811; Antioquia y Cartagena de 1812; Pamplona, Mariquita y Neiva en 1815. VALENCIA VILLA, Hernando. Cartas de batalla, una crítica del constitucionalismo colombiano. Bogotá: Cerec, 1997. p. 107-112; y PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional colombiano. Bogotá: Temis, 1997. p. 161-170.

En España los Borbones asumían de nuevo el poder, y para aplacar los ánimos libertadores de las Américas, enviaron para tal efecto a la Nueva Granada a Pablo Morillo “el Pacificador”, cuya misión era retomar el dominio de las colonias separatistas y exigir la sumisión de los vasallos americanos a Fernando VII, acontecimiento que para los realistas era visto como la liberación de la opresión de los bandidos revolucionarios⁷⁴. En consecuencia, en los territorios recuperados y dominados por el pacificador ya no habría libertad, por lo que sería de nuevo el Rey el soberano para imponer tributos, y ya no los insurrectos cabildos.

Se inicia la guerra de independencia; por un bando Morillo el pacificador a la cabeza de los realistas, con la intención de retomar los derechos adquiridos de la Corona; y en el otro bando, los independentistas cuya meta era defender la independencia y establecer un nuevo orden político para los nuevos Estados nacionales⁷⁵.

Después de una larga y sangrienta campaña, el siete de Agosto de 1819, en la batalla del puente de Boyacá, las tropas independentistas al mando del general Bolívar derrotan a Barreiro, noticia que tan pronto se sabe, desmorona al virreinato y se abre el camino a la independencia⁷⁶, la libertad y democracia serían las bases del nuevo orden.

La supresión del régimen fiscal heredado de la Colonia fue una de las mayores aspiraciones de los sectores dirigentes de la independencia, sin embargo, el estado de la hacienda pública condujo a postergar en muchos casos esta aspiración. Aún así, en determinados tributos se presentaron disminuciones en su tarifa o fueron derogados por completo, pero nunca con una verdadera estabilidad, ya que se volvían a incrementar las tarifas o se establecían nuevamente los tributos derogados⁷⁷.

⁷³OCAMPO LOPEZ, El proceso político, militar y social de la independencia, Op. Cit., p. 44.

⁷⁴ Ibid., p.20.

⁷⁵ Ibid., p. 53.

⁷⁶ BUSNELL, David. El experimento de la Gran Colombia. En: Gran Enciclopedia de Colombia, Bogotá: Circulo de Lectores, 1991, Tomo 1. p. 298.

1.5 LA GRAN COLOMBIA

El Congreso de Angostura⁷⁸, expidió la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia⁷⁹, por medio de la cual se convocaba a un Congreso General⁸⁰, el cual tenía que ser citado por el Presidente en Enero de 1820 y debía reunirse el primero de Enero de 1821, en la Villa del Rosario de Cúcuta, para expedir la Constitución de la República de Colombia.

Conformado e instalado el Congreso de Cúcuta, reaparece la vieja discusión entre federalistas y centralistas, problema presente desde cuando se lanzó el grito de independencia. La discusión tenía una mayor envergadura, considerando que los territorios a gobernar eran más extensos. El Congreso Constituyente optó por el centralismo, rechazando las concesiones de cualquier tipo a las demandas del federalismo⁸¹, pero se incluyó una cláusula que establecía que después de diez años se podía reconsiderar este asunto, tiempo durante el cual la guerra de independencia habría terminado no sólo en Colombia sino en el resto de Suramérica⁸².

⁷⁷ ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi, y RODRIGUEZ SALAZAR, Oscar. p. Cit. p. 109.

⁷⁸ Instalado el 15 de Febrero de 1819, según recomendación de Bolívar, para consolidar las bases políticas y administrativas que condujeran, una vez liberadas las provincias del dominio español, a la unión colombiana y a la creación de un marco constitucional que representara los intereses de los pueblos y defendiera los principios y derechos, que consolidaran los hechos victoriosos de las armas. EASTMAN ARANGO, Juan Carlos. Reconquista e Independencia 1816-1819. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991, Tomo 1. p. 288-289.

⁷⁹ 17 de Diciembre de 1817. En ella se sancionaba la unión de Venezuela y la Nueva Granada en una sola República, en un territorio difícil de determinar y asumiendo las deudas de la campaña libertadora de cada parte como una única deuda nacional. *Ibíd.*

⁸⁰ Conformado por los representantes elegidos por el pueblo independiente del nuevo Estado. *Ibíd.* El número de electores era bastante limitado, y se excluía de votar a la mayoría de la población, lo que era normal en ese momento, pues para poder sufragar era necesario tener finca raíz, saber leer y escribir o tener profesión u oficio; características que el grueso de la población no tenía. Sin embargo, las restricciones fueron obviadas para beneficiar a los soldados del ejército revolucionario, siendo la elección en este sentido inusualmente democrática para la época. BUSNELL, David. *Op. Cit.* p. 291.

⁸¹ El federalismo es fruto de las oligarquías regionales, y se consolida como el temas más discutido durante toda la época republicana y factor detonante de la violencia. Esta discusión incluso hoy día vigente, presenta un gran atractivo teórico dado el excesivo centralismo ejercido durante todo el siglo XX que impidió la consolidación de la identidad local respecto del centro de poder. TIRADO MEJIA, Álvaro. El Estado y la política en el siglo XX, citado por DIAZ ARENAS, Pedro Agustín. La Constitución Política Colombiana (1991), proceso, estructuras y contexto. Bogotá: Temis, 1993. p. 22.

⁸² BUSNELL, David. *Op. Cit.* p. 292.

El centralismo era prohijado por Bolívar y se puede explicar ésta posición en la experiencia de la reconquista o por la pesada herencia de la colonia. Esta decisión presentaría discusiones posteriormente, especialmente con Quito y Caracas, y todavía hoy se le continúa identificando como problema de la sociedad colombiana⁸³.

El Congreso Constituyente de Cúcuta tomó la decisión de elegir a los directores de la Rama Ejecutiva. Se designó al general Bolívar para ocupar el cargo de Presidente, y los oponentes para ocupar la Vicepresidencia fueron Nariño y Santander. La candidatura de Nariño presentaba grandes problemas, pues contaba con numerosas enemistades personales y políticas heredadas desde la Patria Boba, debiendo ser escogida la opción de Santander, aunque se criticó su rápido ascenso a la notoriedad, pues ni siquiera había cumplido los treinta años. Por su parte, Bolívar debió seguir al mando de las tropas, batallando contra los ejércitos españoles, dejando a Santander como jefe del Ejecutivo en calidad de encargado⁸⁴.

La Constitución de 1821 y su profusa legislación, separó el poder en ramas independientes, con predominio del Ejecutivo, y un Congreso bicameral. Esta normatividad no logró la libertad de aquellos esclavos nacidos antes de su trámite y aprobación, ni permitió la libertad de cultos, y los monasterios con menos de ocho miembros eran abolidos, confiscando sus bienes destinándolos a la dotación de escuelas en todo el territorio nacional, debido al alto índice de analfabetismo, fenómeno observado como un desafortunado legado de la opresión española, y por ende, no se le debía reprochar al individuo, pero a partir de 1840, con los nuevos postulados, el ser analfabeta es su responsabilidad. Se abolió la alcabala y se mantuvo el monopolio de tabaco, actuar censurable en la medida que se trata de una institución impuesta por la

⁸³ VALENCIA VILLA, Hernando. Op. Cit. p. 116-117.

⁸⁴ BUSNELL, David. Op. Cit. p. 292.

Corona, pero las rentas producidas por éste no permitían su eliminación por las deudas del Estado⁸⁵.

La Gran Colombia en su momento fue un modelo admirado y respetado por los Estados Unidos de Norteamérica y la Gran Bretaña, incluso el Papa nombró obispos para las diócesis de la Nación. El Estado impulsó y patrocinó el Primer Congreso Interamericano en Panamá en el año de 1826, que en entre otros pretendía un plan de cooperación militar, aspiración superflua, considerando que Europa ya no significaba peligro alguno, además no tuvo logros representativos, debido a su asistencia irregular⁸⁶.

El panorama se tornó difícil, por cuanto en Venezuela consideraban que la Nueva Granada absorbía desproporcionalmente los beneficios de la unión. Igualmente sentían que había un trato menos importante hacia ellos y no aceptaban las implicaciones de un Gobierno tan centralizado en Bogotá; por otra parte, persistía la violencia esporádica y el bandolerismo en el campo generando zozobra, por lo tanto, se presentó un inconformismo con la administración de Santander, desatando una crisis política.

Bolívar y Santander reelectos en sus cargos en las elecciones nacionales de 1826, enfrentaron un incidente con nefastas consecuencias a la luchada unión, que involucraba al general José Antonio Páez (quien después de Bolívar era líder sin discusión en tierras venezolanas), acusado por el Concejo municipal de Caracas por el presunto abuso cometido contra la población, por este motivo, el Congreso lo llamó a juicio y éste se reveló. Sus primeros adeptos fueron aquellos que lo habían acusado ante el Congreso, ya que estos se oponían más a la administración de Santander que a la de Páez. El Congreso vislumbró la oportunidad de zanjar un límite y demostrar quien tenía el poder, cuyo resultado sería una división, pero las decisiones esperarían a Bolívar actuando como árbitro⁸⁷. Esto es una muestra de la inmadurez institucional de la

⁸⁵ *Ibíd.* p. 293-296.

⁸⁶ *Ibíd.* p. 296-300.

⁸⁷ *Ibíd.* p. 300-301.

época, o por lo menos la concepción de poder como acto político más que jurídico, pues si el que decide es el Congreso sobre la falta del general Páez, es él el que tiene que decidir y no esperar la respuesta de un árbitro, en este caso Bolívar.

En Ecuador tan pronto se enteraron del suceso con Venezuela, se instalaron improvisadas Asambleas, exigiendo cambios políticos y constitucionales. Se comenzó a escuchar el rumor *popular* del retorno de Bolívar al poder, de manera dictatorial, el cual se encontraba en Bolivia y sabía de las dificultades que rodeaban a la unión; tan pronto redactó la Constitución de ese país emprendió rumbo a Bogotá. El clamor popular se dirigía a una Convención que revisara la Constitución, técnicamente esa solicitud no era viable, pues el término para tal fin no se había cumplido, faltaban tres años. Santander se opuso pero la creciente demanda hizo ceder al Congreso, y éste citó a una Convención para principios de 1828 en la pequeña población de Ocaña⁸⁸.

Los ánimos para la Convención de Ocaña no podían ser peores, las posiciones entre Santander y Bolívar se radicalizaban, más por factores políticos que personales, y en consideración de VALENCIA VILLA los discursos de los padres de la patria, si bien eran diferentes, ambos eran versiones del mismo fenómeno liberal proveniente de fuentes europeas y norteamericanas⁸⁹.

El resultado del análisis de la Constitución no era óptimo, los liberales, entre ellos Santander, rechazaban los proyectos incluyendo el de Bolívar, por encontrarles rasgos de monarquía. Los asientos en la Convención estaban divididos, entre centralistas y federalistas. Santander hace un pacto bastante atípico para sus líneas políticas, se alía con los federalistas venezolanos y ecuatorianos logrando la redacción de una Constitución de corte federalista, en contra de las posiciones centralistas de la bancada bolivariana que quería fortalecer al Ejecutivo nacional⁹⁰.

⁸⁸ *Ibíd.* p. 301-302.

⁸⁹ VALENCIA VILLA, Hernando. *Op. Cit.* p. 93-94.

⁹⁰ BUSNELL, David. *Op. Cit.* p. 302-303.

Para cuando las noticias sobre el fracaso de las intenciones centralistas en la Convención llegaron a Bogotá, se citó de urgencia a una asamblea de notables para determinar que rumbos se iban a tomar. La respuesta legal era sencilla, al no cumplirse el término dado por la Constitución de 1821, la Convención de Ocaña no tenía sustento legal, por lo que seguía en vigor la de 1821⁹¹.

Las Asambleas organizadas en todo el país le ofrecen el poder a Bolívar, quien lo asume en calidad de dictador, lo cual no se configura como la forma típica de una dictadura, pero así se presentó. Uno de los principales objetivos de la dictadura era enmendar los errores, que a su parecer, se habían cometido durante la reforma, es decir, desde el Congreso de Cúcuta. De esta manera surgieron decretos dictatoriales eliminando a Bentham del currículo, otorgando privilegios a los militares, restaurando los monasterios⁹², aumentando los impuestos y reviviendo los ya derogados, como el caso del tributo indígena⁹³. Esta reforma a los adelantos liberales comenzó antes de la dictadura, restaurándose el impuesto de la alcabala⁹⁴, entre otros puntos.

La dictadura de Bolívar fue moderada hasta que ocurrió el atentado contra su vida, en la noche septembrina, donde un puñado de opositores querían derrocar al dictador asesinandolo, al no cumplir su cometido al día siguiente fueron fusilados catorce supuestos conspiradores; Santander acusado de ser la cabeza del atentado, fue condenado a muerte, pero por la intercesión del consejo de ministros, Bolívar cambió la pena por exilio. Para VALENCIA VILLA la dictadura del Libertador es una paradoja,

⁹¹ *Ibíd.* p. 304.

⁹² *Ibíd.* p. 304.

⁹³ Establecido por Carlos V en 1523; era un impuesto típicamente indiano, tiene sus antecedentes en los tributos feudales que habían existido en España. GONZALES, Margarita. *Las rentas del Estado* y CALDERÓN, Clímaco. *Elementos de Hacienda Pública*, citados por RESTREPO, Juan Camilo. *Op. Cit.* p.60.

⁹⁴ Consistía en el derecho que tenía España sobre el valor de las cosas muebles e inmuebles que se permutaban o vendían. CALDERÓN, Clímaco. *Op. Cit.* P. 436, citado por RESTREPO, Juan Camilo. *Ibíd.* p.71.

¿recurrir a la dictadura para salvar a la democracia?, cuando según él si la democracia está en crisis solo se puede salvar con más y mejor democracia⁹⁵.

Las divisiones seguían dentro de la unión, el incidente de Páez en Venezuela fue resuelto de manera laxa por el Libertador, quien lo nombró su agente en dichas tierras; entre tanto en Ecuador, se alzaron unos opositores al mando de José María Obando y José Hilario López, revuelta que se produce en el peor momento, la guerra que sostenía la unión con el Perú⁹⁶; por esta circunstancia el Libertador actúa de la misma manera que con Páez en Venezuela⁹⁷.

La separación era un hecho, pues había una conciencia común de los costos que traían los frecuentes desmanes militares alimentados por descontentos regionalistas, sin embargo, se evitó la separación de Venezuela y Ecuador. Este acontecimiento agitó a los partidarios de Santander, quienes no podían ser excluidos de la esfera política y de la dirección del Estado, circunstancia que llevó a Bolívar a renunciar ante el Congreso, por considerar que su presencia era un obstáculo para la reconciliación nacional, dado el desmembramiento de la unión⁹⁸.

1.6 LA NUEVA GRANADA

El recién elegido Vicepresidente, el general Juan Domingo Caicedo, asumiría el poder, pues el Presidente nombrado por el Congreso, a saber, Joaquín Mosquera, se encontraba fuera de Bogotá. Santander es reasumido en sus honores y dignidades, la administración de Mosquera reúne un gobierno con los amigos de Santander y convocó

⁹⁵ VALENCIA VILLA, Hernando. Op. Cit. p. 89.

⁹⁶ Producida por desacuerdos en los límites fronterizos y deudas de Perú con Colombia originadas en la lucha común contra España, entre otros puntos. El enfrentamiento presentó altibajos en su desarrollo, así las tropas peruanas llegaron a invadir Guayaquil, pero el conflicto se ganó en la batalla de Tarqui con tropas bajo el mando de Antonio José de Sucre. BUSNELL, David. Op. Cit. p. 305-306.

⁹⁷ *Ibíd.* p. 306.

⁹⁸ No era la primera vez que Bolívar presentará renuncia, ya era conocida su posición acerca de retirarse a la vida privada, se encontraba agotado y enfermo; su voluntad era exiliarse en Europa, pero la muerte lo alcanzó en la quinta

la Convención de 1831, cuyos objetivos eran la expedición de la Constitución de la Nueva Granada y la elección de los nuevos dignatarios⁹⁹.

El 17 de noviembre de 1831 se expidió la Constitución de la Nueva Granada, poniendo fin a una larga discusión sobre los límites del nuevo Estado, siguiendo la tesis del *uti possidetis juris*¹⁰⁰, es decir, a los límites del Virreinato antes de 1810¹⁰¹. Este paso es fundamental, pues nos da la certeza del territorio bajo jurisdicción del nuevo Estado, entre otras, en donde se ejercería el poder tributario del Congreso Granadino. Esta Constitución además estableció la aceptación de la deuda pública, el fortalecimiento de las relaciones exteriores y las teorías sobre la soberanía del Estado. Su estructura normativa sigue los lineamientos centralistas armonizada con la tendencia federalista: Ejecutivo débil, período presidencial de 4 años, Congreso bicameral y distribución territorial formada por provincias regidas por gobernadores elegidos por el Ejecutivo. Se crearon las Cámaras provinciales con carácter administrativo y político, dando un paso significativo a la descentralización administrativa tanto de las provincias como de los municipios y se estatuye el Consejo de Estado como colaborador permanente del Ejecutivo¹⁰².

El Congreso en uso de sus funciones elige a Santander como Presidente¹⁰³ y a José Ignacio de Márquez como Vicepresidente, y debido a que Santander se encontraba en el exilio, más exactamente en Nueva York cuando fue notificado de la decisión del Congreso, Márquez asume la presidencia y durante su administración se preocupó por

de San Pedro Alejandrino, en las cercanías de Santa Marta, el 17 de Diciembre de 1830. BUSNELL, David. Op. Cit. p. 306-307.

⁹⁹ *Ibíd.* p. 308-310.

¹⁰⁰ Una de las dos formas de establecer las fronteras de los Estados, consiste en la alinderación de fronteras a través de tratados, tuvo pleno uso en la época en que América se separó de España, y los diferentes Estados nacientes tuvieron que establecer fronteras, así que esta figura data de 1810. GAVIRIA LIÉVANO, Eduardo. Derecho internacional público, citado por NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas. Bogotá: Temis, 1997. p. 110.

¹⁰¹ OCAMPO LÓPEZ, Javier. El Estado de la Nueva Granada. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991, Tomo 2. p. 311.

¹⁰² *Ibíd.* p. 312.

la organización de la hacienda nacional y la instrucción pública. Se presentó un nuevo conflicto internacional, esta vez con Ecuador, del cual surgió el tratado de Pasto, mediante el cual se incorporaban las provincias de Buenaventura y Pasto a la Nueva Granada, delimitando la frontera hasta el río Carchi y los dos Estados reconocieron mutuamente su soberanía e independencia¹⁰⁴.

Santander es reelegido y su gobierno se estructura hacia la consolidación de un Estado nacional, con una democracia republicana y en un ambiente de libertad en todos los aspectos, en la cátedra, libertad de empresa, de conciencia, y en la observancia de los derechos humanos. Ejecuta una administración constitucionalista y legalista que apacigua la volátil escena política; enfrenta una crisis económica equilibrando el presupuesto y derogando los impuestos a la alcabala y derecho de explotaciones¹⁰⁵.

Siguió el gobierno del estadista José Ignacio López, cuya administración adoptó los lineamientos de la anterior, orden en la hacienda, equilibrio en el presupuesto y apoyo a la educación¹⁰⁶. Al final de su administración se presentó la sangrienta guerra de los supremos¹⁰⁷, por la carencia de espacios pacíficos identificados comúnmente para debatir posturas políticas, que se desarrollaron en la confrontación armada, con matices religiosos como consecuencia al tratamiento que recibió la iglesia desde 1821. El triunfo es del gobierno y la Nación queda desmantelada. Este sería el punto de nacimiento de los partidos políticos tradicionales¹⁰⁸.

Al asumir la presidencia Pedro Alcántara Herrán en su discurso ante el Congreso, dio un mensaje en el que manifestaba la conveniencia de reformar la Constitución de 1832,

¹⁰³ Mientras se iniciara el primer cuatrienio constitucional, es decir, hasta el primero de Abril de 1833.

Ibíd. p. 312.

¹⁰⁴ Ibíd. p. 306.

¹⁰⁵ Ibíd. p. 313-316.

¹⁰⁶ Ibíd. p. 317-321.

¹⁰⁷ TIRADO MEJIA, Álvaro. El Estado y la política en el siglo XX. En: Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Planeta, 1989, Tomo 2. p. 172. La importancia de esta guerra radica en su notable influjo en la configuración posterior de la vida política de nuestro país. GONZALES, Fernán. La guerra de los Supremos. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991, Tomo 2. p. 335.

pues era evidente la dificultad que representaba el mantenimiento del orden público y la armonía de los poderes públicos. Resultado de los estudios del legislativo es la Carta de 1843, que fortaleció al Ejecutivo y eliminó el Consejo de Estado, entre otros. La oposición no dudo en objetar la Carta, a la cual calificaban de corte monárquico por los poderes que se le otorgaban al Ejecutivo¹⁰⁹.

1.7 EL FIN DE LA COLONIA

Aunque la dependencia político administrativa con España se cerceno desde 1810, los procesos sociales no cambiaron tan radicalmente, la esclavitud, los estancos económicos sobre determinados productos, la continuación de la normatividad castellana en la aplicabilidad sobre el territorio granadino y la independencia, como un cambio de manos de la nobleza a la elite criolla en la dirección del Estado¹¹⁰, fenómenos presentes hasta el gobierno de Tomás Cipriano de Mosquera donde la colonia, entendida como el conjunto de éstas instituciones españolas, tendría fin¹¹¹. Fue bajo su gobierno que en realidad se terminó con la esclavitud, se abolió la pena de muerte para los delitos políticos, se liquidaron los remanentes coloniales, los instrumentos de cambio se unificaron y se implantó el sistema métrico decimal¹¹². Consideramos a la libertad como pieza angular del sistema constitucional democrático, pues no podemos aprobar una independencia en donde unos son más libres que otros, por el contrario, éste tiene que ser un punto sin términos medios, es decir, la sociedad es libre y consideramos parte de la misma a todo miembro del género humano sin distingo de raza, credo, condición económica ni nivel de instrucción, o manejamos un concepto restringido de sociedad excluyéndonos entre nosotros mismos, creando barreras y dando trato diferente a iguales.

¹⁰⁸ VALENCIA VILLA, Hernando. Op. Cit. p. 95.

¹⁰⁹ ARIZMENDI POSADA, Ignacio. Presidentes de Colombia 1810-1990. En: Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Planeta, 1989. p. 74.

¹¹⁰ DIAZ ARENAS, Pedro Agustín. Op. Cit. p. 21.

¹¹¹ Ibíd. p.21.

¹¹² VARGAS MARTINEZ, Gustavo. Una década decisiva, 1849-1860. En: Gran Enciclopedia de Colombia, Bogotá: Círculo de Lectores, 1991, Tomo 2. p. 373-377.

En adelante, por lo menos a la luz del ordenamiento jurídico, se daría un paso adelante en la concepción igualitaria de los seres humanos, corrigiendo el más grave error de Occidente, la esclavitud.

1.8 EL FEDERALISMO EN COLOMBIA

La lucha ideológica entre liberales y conservadores llevaría de nuevo a la guerra civil¹¹³, cuyo detonante fue la expulsión de los jesuitas. Su fruto será la Constitución de 1853, de corte descentralista, elección directa de los gobernadores, sufragio universal, municipios autónomos y separación de Iglesia y Estado¹¹⁴.

Para ARÉVALO HERNÁNDEZ y RODRIGUEZ SALAZAR las guerras civiles impusieron su propia dinámica fiscal: Quien ganaba la guerra trasladaba los costos a los vencidos haciendo uso del poder tributario; en una siguiente oportunidad, si la correlación de fuerzas sociales se modificaba y convertía al vencido en vencedor, se buscaba una indemnización estatal¹¹⁵.

Los hechos políticos de la República llevaron a una realidad más marcada, se trata de las Constituciones federalistas de 1858 y 1863. El federalismo llegó a su máxima expresión, pues aunque se predicaba la unión de los Estados, los poderes de éstos limitaban al máximo las funciones del poder público federal. De esta manera se impedía, entre otras, la posibilidad de organizar las rentas federales¹¹⁶, pues los únicos

¹¹³ La de 1851. *Ibíd.* P. 378.

¹¹⁴ Los sucesos seguidos a este acontecimiento son: la dictadura del general Melo, su caída; y los regímenes tradicionalistas de Mallarino y Ospina. VARGAS MARTINEZ, Gustavo. *Op. Cit.* p. 379.

¹¹⁵ ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi, y RODRIGUEZ SALAZAR, Oscar. *Op. Cit.* p. 104.

¹¹⁶ BRAVO, Juan Rafael. *Nociones fundamentales de Derecho Tributario.* Bogotá: Ediciones Rosaristas, 1997. p. 147.

soberanos para imponer tributos eran los Estados, careciendo la federación de esta competencia¹¹⁷.

En este periodo es donde se presenta el experimento del olimpo radical consistente en el impuesto único que fue establecido en algunos Estados. Su gestor fue Manuel Murillo Toro, quien identificaba el impuesto indirecto con el pasado colonial, así la alcabala gravaba al consumidor sin consultar su nivel de ingreso; a diferencia del impuesto directo que se guiaba por la capacidad económica del contribuyente. Como Presidente del Estado de Santander propuso ante la Asamblea este gravamen y a juicio de CHURCH JOHSON la aplicación del impuesto desató la guerra civil de 1860-1861¹¹⁸.

Las tres Constituciones federalistas pueden ser observadas como cristalizaciones progresistas del proyecto liberal, que quería remodelar el Estado para hacerlo no sólo federal sino además laico, libertario y libremercantilista¹¹⁹.

La Carta de 1863 es la obra más radical del federalismo y en los términos de VALENCIA VILLA, la más original del constitucionalismo colombiano. Lo innovador de este período es que la Constitución no obedece a compromisos estratégicos, sino a un producto partidista que transforma todo el debate político en un duelo por una nueva ley de leyes¹²⁰.

La propuesta liberal no trasciende por una agudización en las críticas relaciones entre los Estados de la federación y la crisis económica mundial que acaecía en ese momento¹²¹.

¹¹⁷ PEREZ, Francisco de Paula. Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana Colección de profesores, Facultad de ciencias jurídicas y socioeconómicas, 1992. p.89-102.

¹¹⁸ CHURCH JOHSON, David. Santander siglo XIX, citado por ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi, y RODRIGUEZ SALAZAR, Oscar. p. Cit. p. 114.

¹¹⁹ VALENCIA VILLA, Hernando. Op. Cit. p. 135.

¹²⁰ *Ibíd.* p. 136-137.

1.9 LA REGENERACIÓN Y LA CONSTITUCIÓN DE 1886

*La Regeneración*¹²² no es una creación es una reacción, una restauración, es un movimiento no sólo encaminado a desmantelar el Estado Federal, sino también a restaurar la estructura propuesta por Bolívar consistente en el centralismo, fuerte presidencialismo, religión oficial, proteccionismo económico y libertades públicas limitadas¹²³.

Consolidado el partido conservador en el poder, lo único que le hacia falta era un marco jurídico apto para seguirlo siendo, por lo que en manos de Miguel Antonio Caro y José Telésforo Paúl, estuvo la redacción del texto que se presentaría ante el Consejo Nacional Constituyente. Durante este período se retornaría a la forma de Estado central, a través de la Carta de 1886. El cambio no fue tarea fácil, se dio en medio de una larga guerra civil, con una oposición fuerte, pero con el partido liberal dividido. Se formalizó el concepto que la religión católica era el elemento esencial de la cohesión de la población y fuente suprema de toda autoridad, se eliminó el federalismo, se restableció de nuevo la pena de muerte, se previó un Legislativo limitado y se fortaleció al Ejecutivo¹²⁴.

Aprobada la Constitución de 1886, con un fuerte acento religioso, se edifica una estructura institucional y jurídica que moralizara a la sociedad. Se monopolizaron los medios de violencia, se impuso una única moneda, se terminó con el Estado gendarme y se limitó el comercio, imponiendo un orden moral encaminado a reglamentar y controlar el ejercicio de la economía, la política y la sociedad. Esta postura radicalizó las

¹²¹ *Ibíd.* p. 140. KALMANOVICH, Salomón. Las instituciones, la ley y el desarrollo económico en Colombia. En: www.iigov.org/papers/tema4/paper0039.htm

¹²² Término acuñado por el discurso de Rafael Núñez en la posesión de Julián Trujillo. URREGO, Miguel Ángel. *La regeneración*. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991, Tomo 2. p. 421.

¹²³ VALENCIA VILLA, Hernando. *Op. Cit.* p. 140.

¹²⁴ URREGO, Miguel Ángel. *Op Cit.* p. 453.

posiciones no sólo de la sociedad sino también del partido conservador, pues no las compartían del todo generando inconformismo¹²⁵.

La vida de la Carta de 1886 fue larga y llena de altibajos, siendo objeto de varias y radicales reformas, las más importantes a nuestro parecer, la de 1910, 1936, 1945 y la de 1968, a continuación se realiza una mención de cada una de estas reformas.

1.9.1 La reforma de 1910.

El 15 de Mayo de 1910, se instaló una Asamblea Constitucional convocada por el Presidente Ramón Gonzáles Valencia, cuyo resultado fue una reforma constitucional que contempló la abolición de la pena de muerte, la reducción del período presidencial a cuatro años, el establecimiento de las reuniones del Congreso cada año, facultades del Ejecutivo en estados de excepción y conmoción exterior, los procedimientos para reformar la Constitución, establecimiento de la guarda de la Constitución a la Corte Suprema de Justicia, autonomía de los departamentos con sujeción al orden constitucional y mayor participación a la ciudadanía a través de un voto más representativo para las elecciones presidenciales¹²⁶. En virtud de esta reforma, el Legislativo tuvo mayor participación y se desplazó el protagonismo del Ejecutivo.

1.9.2 La reforma de 1936.

La reforma de 1936 estuvo a cargo del Gobierno de Alfonso López Pumarejo, que introdujo la libertad de conciencia y de cultos, se reconoció la función social de la propiedad privada¹²⁷, se precisó la intervención del Estado en la economía, se garantizó el derecho a la huelga, y aparece el voto para los ciudadanos varones

¹²⁵ *Ibíd.* P. 430-452. GARRIDO, Margarita. La Regeneración y la cuestión nacional estatal en Colombia. Boletín Cultural y Bibliográfico. Volumen XXI, 1984.

¹²⁶ ARIZMENDI POSADA, Ignacio. *Op. Cit.* p. 203. VALENCIA VILLA, Hernando. *Op. Cit.* p. 153.

mayores de veintiún años¹²⁸. Se cumple así un viejo anhelo liberal, pues se consideraba a la Carta de 1886 como un retroceso en el campo de las relaciones con la iglesia y en la participación de las demás regiones en el ámbito político nacional¹²⁹. La trascendencia de esta reforma fue tal, que se llegó a decir que se trataba de una nueva Constitución, la cual incorporaba algunos preceptos contenidos en la de 1886¹³⁰. La oposición a la reforma no se hizo esperar, pues antes de haber sido expedida ya se había formado toda una tormenta sobre ella, la Iglesia fue la primera en alzarse contra la reforma, satanizándola e incitando a la desobediencia de la misma y los conservadores agitaban al pueblo mostrando supuestos ingredientes bolcheviques. Todos propusieron la rebelión, si se llegaba a aprobar la reforma¹³¹.

Tal actuar contra la reforma surtió un efecto unificador en el partido liberal y en el Congreso, el cual estaba decidido a apoyar al gobierno en su intención de cambio, logrando de esta manera que el día 5 Agosto de 1936 se sancionará la reforma, fecha en la que se cumplían cincuenta años de la sanción de la Carta de 1886¹³².

1.9.3 La reforma de 1945.

Esta reforma, bajo el gobierno de Alberto Lleras Camargo estuvo encaminada a la solución de problemas prácticos y operativos que se presentaban a la hora de aplicar algunas leyes, razón por la cual su debate y aprobación no llevo a posturas radicales entre los partidos, conllevando a una mejor dirección del Estado. Se trató de una reforma extensa con ajustes y despolitización de la rama judicial, imponiendo un

¹²⁷ Elemento de la tradición francesa centralista, concepto de Duguit que limita los derechos del individuo. KALMANOVITZ, Salomón. Las instituciones, y la Ley en el desarrollo económico en Colombia <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/kalmanovitz/htm>.

¹²⁸ *Ibíd.* P. 234.

¹²⁹ TIRADO MEJIA, Álvaro. López Pumarejo: La Revolución en marcha. *En*: Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Planeta, 1989, Tomo I, p. 340.

¹³⁰ MOLINA, Gerardo. Las ideas liberales en Colombia, citado por TIRADO MEJIA, Álvaro. López Pumarejo: La Revolución en marcha. *Op. Cit.* p. 340.

¹³¹ *Ibíd.* p.340. VALENCIA VILLA, Hernando. *Op. Cit.* p. 155.

¹³² *Ibíd.* p. 341.

número a los debates para la aprobación de leyes en el Congreso, la creación de órganos administrativos, reducción y límites a las funciones de las Asambleas Departamentales, la creación del distrito de Bogotá y se otorga la ciudadanía a la mujer, entre otros temas¹³³.

1.9.4 La reforma de 1968.

La modernización del Estado sería el protagonista de la reforma de 1968, bajo el gobierno de Carlos Lleras Restrepo. En esta ocasión el gran paso sería la adecuación del frente nacional programando su terminación, primero en los Concejos Municipales y Asambleas Departamentales (1970), luego en el Congreso (1974) y por último, la Presidencia (1978). Límites y mano fuerte con el Legislativo, iniciativa del Ejecutivo en materia presupuestaria y gasto público, Asambleas Departamentales con un período de cuatro años, igualmente se introdujo la figura del estado de emergencia y se eliminó la facultad al Legislativo de demandar los decretos del estado de sitio y de emergencia económica ante la Corte Suprema de Justicia¹³⁴. En conclusión, se trató de una redistribución de facultades, funciones y competencias, buscando una mayor posición decisoria al Ejecutivo en el manejo económico del Estado. El panorama en el que se dió esta reforma constitucional fue complejo, el Congreso estaba impidiendo el trámite de la reforma, pero la amenaza de renuncia del Presidente permitió que los actores políticos en masa lo respaldaran y presionan la aprobación de la reforma el 18 de junio de 1968. Las transformaciones introducidas en la Carta, significaron un aire nuevo en las relaciones entre las diferentes ramas del Poder Público.

En palabras de DIAZ ARENAS, el régimen político instaurado en 1886 se depuró jurídicamente con la reforma de 1910, adquirió dimensión social con la reforma de 1936,

¹³³ ACEVEDO CARMONA, Darío. Hegemonía liberal. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991, Tomo 2. p. 529. VALENCIA VILLA, Hernando. Op. Cit. p. 158.

¹³⁴ BORJA, Jaime Humberto. Frente Nacional: Lleras Restrepo y Pastrana. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991, Tomo 2. p. 588.

y alcanzó su plenitud con el plebiscito que dio lugar al Frente Nacional¹³⁵. Asimismo, este mismo autor refiriéndose a la reforma de 1968, sostiene que la emergencia económica se originó en un vacío normativo, ya que para enfrentar las situaciones en materia económica, se decretaba equivocadamente el estado de sitio, para responder a tales urgencias¹³⁶.

1.10 LA CONSTITUCIÓN DE 1991

La violencia producida por el terrorismo originada en la subversión, el paramilitarismo y el narcotráfico, que produjo la muerte de muchos líderes políticos, entre ellos, Luis Carlos Galán Sarmiento, motivo la iniciativa ciudadana conocida como “séptima papeleta”, engendrada en el Claustro de la Universidad del Rosario. Consistió en la convocación de una Asamblea Constituyente, a través del sufragio universal, así una representación directa de los ciudadanos fue la encargada de renovar las bases del ordenamiento jurídico, en un acto sin precedentes en nuestra historia constitucional. En las elecciones del 27 de mayo de 1990 para elegir Presidente, cinco de seis millones del censo electoral, aprobaron la convocación a la Asamblea Nacional Constituyente¹³⁷.

Así la Constitución de 1991 tiene una génesis atípica en cuanto a su origen e historia, pues nunca se había convocado al pueblo “en pleno y directamente” y no tuvo como en otros países de la región influencia militar; por el contrario entre nosotros, el proceso se da como resultado de una crisis socio-política existente. Este proceso constituyente es el más amplio que se haya visto en la historia de Colombia¹³⁸.

¹³⁵ Fenómeno social que marcaría la política colombiana por casi tres decenios. Se trataba de la eliminación de las rivalidades políticas en las elecciones, acordando candidatos intercalados, y cooperación con el gobierno de turno. DONADIO, Alberto. Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991, Tomo 2. p. 567.

¹³⁶ DIAZ ARENAS, Pedro Agustín. Op. Cit. p. 29, 36.

¹³⁷ LOZANO, Pilar. Constituyente de 1991. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991, Tomo 2. p. 613.

¹³⁸ DIAZ ARENAS, Pedro Agustín. Op. Cit. p. 29, 33.

Además del nuevo contenido y estructura normativa de la Constitución de 1991, se modifica la manera como se concibe la misma, siendo necesario hablar de un “Nuevo Constitucionalismo”¹³⁹.

1.10.1 La Asamblea Nacional Constituyente.

Posesionado el electo Presidente Cesar Gaviria, expide el decreto número 1926, que contenía los temarios de la Asamblea Nacional Constituyente, la composición de la Asamblea y los requisitos para ser miembro. En una histórica decisión, la Corte Suprema de Justicia declara ajustado al orden constitucional el citado decreto, pero inexecutable las limitaciones al temario, dando vía libre a los temas que pueden ser tratados en la Asamblea Nacional Constituyente¹⁴⁰.

Igualmente es histórico el trabajo realizado por el Ejecutivo, iniciando los preparativos e instalando una secretaría ejecutiva, que organizó las mesas de trabajo, que funcionaron en 91 de los 101 municipios del territorio nacional, a través de las cuales los ciudadanos de todos los sectores podían proponer las modificaciones a la Carta. El fruto de esta labor fueron las ciento cincuenta mil propuestas que le fueron entregadas al Ejecutivo¹⁴¹.

Se convocó a elecciones para elegir a los miembros de la Asamblea Constituyente, el día 9 de diciembre de 1990, pero el alto grado de abstencionismo (75%) hizo peligrar el proceso porque los políticos tradicionales, enemigos de la propuesta, intentaron usarla sin éxito, como argumento para quitarle legitimidad a la Asamblea¹⁴². Los escrutinios de las elecciones dieron una sorprendente configuración de la Asamblea Constituyente¹⁴³.

¹³⁹ CEPEDA, Manuel José. Introducción a la Constitución de 1991: Hacia un nuevo constitucionalismo. Bogotá: Presidencia de la República, Consejería para el desarrollo de la Constitución. Imprenta Nacional, 1993. p.16

¹⁴⁰ LOZANO, Pilar. Op. Cit. p. 613.

¹⁴¹ *Ibíd.* p. 613.

¹⁴² *Ibíd.* p. 613.

¹⁴³ 19 integrantes de las listas del ex grupo guerrillero M-19, 24 Liberales, 11 del movimiento de Salvación Nacional, 9 del Social Conservatismo y 7 Independientes. Era bien variada la conformación de esta Asamblea, ex

Esto explicaría la estructura política de la nueva Constitución, pues ella es el resultado de la contribución de las fuerzas políticas presentes en la Asamblea¹⁴⁴.

A los miembros elegidos, se les sumaron otros cuatro¹⁴⁵, con voz pero sin voto, como consecuencia de la promesa del Presidente Gaviria de abrir un espacio político a los insurgentes a cambio de la entrega de las armas¹⁴⁶.

La Asamblea Constituyente se instaló el día 5 de febrero de 1991, cuya dirección fue colegiada y estuvo conformada por los tres grupos políticos con mayoría de representantes¹⁴⁷. Un día antes de la instalación, “Los extraditables” habían hecho pública su decisión de no presionar a la Asamblea, manifestando que no eran partidarios de la extradición, no obstante, se iniciaron labores, en medio de una serie de actos terroristas, protagonizados por las FARC y el ELN¹⁴⁸.

Se presentó el problema en la aplicación de las decisiones adoptadas por la Asamblea, considerando que el movimiento del M-19 propuso que las reformas debían ser de aplicación inmediata y observando que una de las instituciones que más cambios sufriría era el Congreso, hacia éste se dirigió el debate político.

Entonces surge la propuesta de revocar el mandato del Congreso, simplemente porque no se podía dejar que los enemigos de la Asamblea con poder en el Congreso, neutralizaran las reformas adoptadas por ésta, resultando absurdo mantener el viejo Congreso y se decidió revocarle el mandato.

presidentes, políticos de todos los sectores, líderes estudiantiles, ex guerrilleros, intelectuales, miembros de la comunidad evangélica, indígenas y hasta un entrenador de fútbol. *Ibíd.* p. 613-614.

¹⁴⁴ ILLIARI, Virgilio. *Constitucionalismo latino y liberalismo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Fondo de publicaciones, 1990. p.82.

¹⁴⁵ Jaime Fajardo y Darío Mejía del Ejército de Liberación Nacional, Valentín Gonzáles (PRT), y Alonso Peña del Quintín Lame. *Ibíd.* p. 614.

¹⁴⁶ *Ibíd.* p. 614.

¹⁴⁷ Por decisión misma de la Asamblea, y según los resultados de los escrutinios la conformación sería, Horacio Serpa por el partido Liberal, Antonio Navarro por el M-19, y Álvaro Gómez por el partido de Salvación Nacional. *Ibíd.* p. 615.

Este actuar fue criticado por los congresistas, al punto que algunos sostuvieron que pedirían el apoyo del ejército para defender su permanencia en el Congreso y consideraron que la disolución de las Cámaras equivalía a un golpe de Estado. La situación se resolvió con un acuerdo, mediante el cual como contraprestación de la revocatoria, ningún constituyente se presentaría a las próximas elecciones de Congreso, convenio que no gusto a muchos de los políticos tradicionales, quienes llegaron a renunciar a sus escaños constitucionales. Los ánimos se apaciguaron cuando la Asamblea Constituyente eligió a los 36 miembros de la Comisión Legislativa llamada “El Congresito”, con la tarea legislar mientras se instalaba el nuevo Congreso¹⁴⁹.

1.10.2 Derogatoria de la Constitución de 1886.

En la noche del miércoles 3 de Julio se aprobó, el último artículo de la nueva Constitución y en coro, los tres constituyentes miembros de la presidencia de la Asamblea derogaron la centenaria Carta de 1886. Por lo que un nuevo orden constitucional regiría en la Nación.

De las deliberaciones en el seno de la Asamblea Constituyente, resultó una Constitución sustancialmente diferente a la de 1886, con un Estado laico, descentralizado territorial y administrativamente, ajustado a derecho “social”, con mayores derechos y garantías para los ciudadanos, con más representación y democracia participativa. El Poder Público lo divide en tres ramas¹⁵⁰, consagrando para éstas, otros órganos de control y vigilancia.

¹⁴⁸ *Ibíd.* p. 615.

¹⁴⁹ *Ibíd.* p. 615.

¹⁵⁰ Títulos VI, VII, y VIII. Lo hace lejos de la clásica división que estuvo vigente en el S. XVIII, pues esta posición ha sido superada por los hechos políticos contemporáneos que obedecen a factores socioeconómicos muy diversos. DIAZ ARENAS, Pedro Agustín. *Op. Cit.* p. 326.

1.10.3 Un nuevo orden constitucional.

La nueva Carta cuenta con un temario extenso y maneja un lenguaje técnico, aunque en algunas ocasiones es impreciso. La estructura de la Constitución se divide en títulos, capítulos, artículos numerados, incisos y párrafos, como es la tradición en la cultura de occidente, y en el caso colombiano se demuestra en las anteriores Constituciones.

Su estructura se compone de dos partes, una dogmática que comprende los principios fundamentales del Estado, los derechos, las garantías y los deberes de las personas que habitan en el territorio. Y otra orgánica, que divide el poder público y ordena como deben funcionar las distintas ramas para lograr los objetivos de la parte dogmática¹⁵¹.

La nueva Constitución incorpora novedades tales como el reconocimiento de unos principios fundamentales, que deben tenerse en cuenta tanto en la interpretación como en la aplicación. Asimismo la soberanía reside en el pueblo y no en la Nación como fue tradición en las anteriores constituciones, lo cual es importante, pues al ser la Nación un ente abstracto no hay responsabilidad entre el funcionario elegido y sus electores, pero con la nueva perspectiva, se impone una relación más seria entre los candidatos a cargos públicos y el pueblo elector¹⁵², no sólo desde un plano teórico, pues es dónde se explica la revocatoria al mandato.

Otra innovación, es la creación de los mecanismos de protección de los derechos que se consagran, a saber, la acción de tutela para la custodia de los derechos fundamentales, y las acciones de grupo y popular, para proteger los derechos económicos, culturales y sociales. Estos mecanismos no tienen antecedentes en nuestro ordenamiento constitucional y responden a la filosofía de no sólo conferir derechos sino también medios de defensa.

¹⁵¹ SIERRA PORTO, Humberto Antonio. La Nueva Constitución Política de Colombia. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991, Tomo 7. p. 39.

¹⁵² *Ibíd.* p. 45.

La redistribución del poder político en el territorio nacional fue una de las principales preocupaciones dentro de las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente¹⁵³, en reflejo y prueba de la eterna división existente desde el grito de independencia, pasando por las discusiones entre federalistas y centralistas y en esta ocasión, la decisión sería bien distinta, pues no se tomaron puntos extremos, quedando con un Estado unitario, descentralizado administrativa y territorialmente, con autonomía de sus entidades territoriales, para el cumplimiento de sus funciones. No se trata de una concesión pacífica, por el contrario responde a una necesidad local de satisfacer necesidades que el centro era incapaz de cumplir.

1.11 LA CRISIS DE LA RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

El Estado liberal es el presupuesto histórico y jurídico del Estado democrático, y se caracteriza principalmente por el régimen representativo, el principio de legalidad, la garantía y protección de los derechos humanos y el principio de separación de poderes¹⁵⁴.

En la caída del Absolutismo, el pueblo le quita al Rey su potestad creadora de Derecho y se la abroga para sí, a través de la representación¹⁵⁵.

Se constituyeron los principios de reserva de ley y el de legalidad, como garantías a los ciudadanos, para que por medio de sus representantes, especialmente en materia tributaria, sean quienes determinaran el reparto de la carga tributaria¹⁵⁶.

¹⁵³ *Ibíd.* p. 46.

¹⁵⁴ GONZALES REY, Sergio. Regímenes políticos. *En*: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991, Tomo 7. p. 91.

¹⁵⁵ Ver *Infra* 1.3.

¹⁵⁶ GONZALES CHECA, Clemente. *Op. Cit.* p.803.

Esto debe ser sometido a examen, ya que en la actualidad hay factores convergentes que pueden hacer dudar de su importancia como aglutinante y garante de la defensa de los intereses colectivos, en la soberanía e independencia de los órganos colegiados de representación popular¹⁵⁷.

El pueblo se autonorma a través de sus representantes, que por definición son menos de los que los eligen, pues no es posible que todos participen de una forma directa en la formación de derecho escrito. Entonces, los que construyen Derecho son pocos individuos elegidos por el pueblo para ejercer dicho fin, pero las normas que crean están dirigidas a la totalidad del pueblo¹⁵⁸, incluso los representantes del pueblo están bajo el imperio de la ley.

La impresión que surge de esta postura es que la soberanía del pueblo es ampliamente utilizada como elemento legitimador para hacer creer a los integrantes del pueblo receptor que las leyes son emanadas en su nombre, o lo que se ha llamado la ficción de la representación¹⁵⁹, teoría derivada de la revolución francesa y en virtud de la cual, los representantes del pueblo lo son de la totalidad y no del grupo que los eligió¹⁶⁰.

Si bien es cierto que este modelo de representación fue adoptado en unas circunstancias históricas que lo hacían conveniente y progresista, pues intentaba independizar a los diputados de las instrucciones y presiones tanto del Rey como de la nobleza¹⁶¹, el que no este presente el Rey y la nobleza, no implica que los representantes del pueblo estén libres de presiones. Por el contrario, el inmenso Ejecutivo con sus prebendas, en su afán por el gasto público, se convierte en una amenaza permanente para los representantes del pueblo. La banca mundial, los organismos multilaterales y la economía a gran escala se convierten en reales bozales

¹⁵⁷ *Ibíd.* p. 804.

¹⁵⁸ KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*, citado por GONZALES CHECA, Clemente. *Op. Cit.*

¹⁵⁹ KELSEN, Hans. *Teoría general del Estado*, citado por GONZALES CHECA, Clemente. *Op. Cit.*

¹⁶⁰ TORRES DEL MORAL. *Principios de derecho Constitucional español*, citado por GONZALES CHECA, Clemente. *Op. Cit.*

de los representantes del pueblo, que no pueden oponerse y terminan doblegándose a tales pretensiones¹⁶².

En ese orden, estimamos que esta dinámica rompe el equilibrio de la rama legislativa del Poder Público, habida cuenta que el ejercicio de sus funciones es objeto de manipulación, lo que impide una ejecución óptima del principio de representación previsto en la Constitución Nacional.

Entonces cuando el Congreso es doblegado por las presiones o convencido con dádivas, sus competencias se ven restringidas a ratificar las decisiones gubernamentales, y por lo tanto, anuladas o por lo menos mermadas sus funciones de servir de foro en el debate de los problemas que aquejan a la República y a su pueblo.

Si trasladamos lo anteriormente sostenido al ámbito del derecho tributario, el resultado será que el cometido de los principios de reserva de ley y legalidad no se aplicarían en su totalidad, si atendemos literalmente su pureza y plenitud¹⁶³.

¿En que queda la concepción moderna del derecho tributario, tutelante de los derechos colectivos de los contribuyentes y no meramente individuales?.

Así, la ley emanada del Congreso no es suficiente garantía para la defensa de los intereses colectivos, sin olvidar que la ley tributaria, ha sido empleada como cualquier clase de mercancía, por lo que tiene la potencia de convertirse en una forma de organización de lo antijurídico¹⁶⁴.

¹⁶¹ *Ibíd.* p. 819.

¹⁶² A modo de ejemplo, en la aprobación del presupuesto para la vigencia del 2003, ver la ponencia del Representante a la Cámara..... Petro, donde denuncia la presión del Fondo Monetario Internacional, en lo respectivo a la prohibición de emitir moneda o de incorporar mas dinero al presupuesto, como medida de disciplinamiento económico.

¹⁶³ GONZALES CHECA, Clemente. *Op. Cit.* p. 823.

¹⁶⁴ GARCIA DE ENTERRIA. Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho, citado por GONZALES CHECA, Clemente. *Op. Cit.*

Sin embargo, con las falencias que pueden ser señaladas, el sistema representativo democrático es ostensiblemente más garantista que el poder discrecional y absolutista del monarca.

2. ANALISIS DE LOS CONCEPTOS DE PODER TRIBUTARIO Y POTESTAD TRIBUTARIA

2.1 UBICACIÓN CONCEPTUAL

Consiste en el ejercicio de encontrar el lugar conceptual del poder tributario y de la potestad tributaria dentro de la ciencia jurídica, para ello se parte de la concepción objetiva del Derecho.

2.1.1 Ordenamiento y sistema. En palabras de SÁNCHEZ TORRES, *las normas jurídicas nunca se presentan solas sino ordenadas y organizadas en un sistema de normas que se llama ordenamiento jurídico. Un ordenamiento jurídico no es sólo un simple agregado de normas colocadas una al lado de la otra, sino que es precisamente lo que se llama una estructura, por existir relación entre ellas*¹⁶⁵.

Al respecto PLAZAS VEGA sostiene, *la expresión sistema sugiere un conjunto coordinado e interdependiente de partes que conforman un todo, cuyos lineamientos generales dan sentido a cada uno de sus componentes*¹⁶⁶.

Estos planteamientos parten de la base de considerar al Derecho objetivamente, que en palabras de MOUCHET y ZORRAQUIN, es “... *el cúmulo de normas, las cuales son la expresión formal del Derecho, y el resultado de una actividad intelectual o racional, de*

¹⁶⁵ SANCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Nociones de Teoría General del Derecho Tributario. República de Colombia. Departamento Administrativo del Servicio Civil, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Bogotá: Príncipe, 1992, p. 25.

¹⁶⁶ PLAZAS VEGA, Mauricio Alfredo. Necesidad de racionalización del ingreso público, En: Quinto encuentro de profesores de Derecho Tributario y Hacienda Pública. Bogotá: ICDT, 2000. p.39

la voluntad jurídica, que son impuestas a la actividad de los hombres y a las cuales estos deben someterse. Es el conjunto de leyes, costumbres, decretos, etc.,..."¹⁶⁷.

El Derecho es la fuerza organizadora de la sociedad¹⁶⁸, y se estructura en una forma dinámica, el ordenamiento jurídico, y en cuanto son mayores las diferencias entre sus normas, más perfecta es su forma, hallándose la totalidad de sus normas o partes subordinadas a una norma fundamental, teniendo vida cada parte sólo en relación con el conjunto¹⁶⁹.

En los términos de VILLORO TORRANZO, el ordenamiento es un sistema racional, que se constituye de diversas normas, entre las cuales no se debe presentar contradicción¹⁷⁰. En ese orden, las normas que componen el sistema deben ser diferentes, en su materia, para lograr una estructura más completa, pero éstas no pueden ser contradictorias, pues el riesgo de una contradicción dentro del ordenamiento, es una potencial contingencia en cabeza de los sujetos bajo su imperio, pues para un mismo caso habrían dos soluciones diferentes, no habiendo uniformidad dentro de su estructura.

Esta estructura es objeto de clasificación, que dependerá de los criterios bajo los cuales se realice, respondiendo a exigencias de orden práctico y a necesidades conceptuales¹⁷¹ de determinado problema, así el riesgo de una arbitrariedad subjetiva se disminuye, pues la posibilidad que cada usuario del Derecho clasifique a su manera el ordenamiento es una realidad¹⁷².

¹⁶⁷ MOUCHET, Carlos y ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo. Introducción al Derecho. Buenos Aires: Perrot, 1997, p. 131-186.

¹⁶⁸ ROMANO, S. citado por FROSINI, Vittorio. La Estructura del Derecho. Estudio preliminar de Antonio Enrique Pérez Luño, Publicaciones del Real Colegio de España. Editorial COMETA S.A., Zaragoza, España 1974. p.100

¹⁶⁹ FROSINI, Op. cit., p. 227.

¹⁷⁰ VILLORIO TORANZO, Miguel. Introducción al estudio del Derecho. México D.F.: Porrúa, 1994. p. 127.

¹⁷¹ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. México D.F.: Porrúa, 1986. p. 78.

¹⁷² VELILLA, Marco. Aproximación al Derecho económico y de los negocios. En: Constitución Económica Colombiana: Colección Derecho económico y de los negocios. Bogotá: El navegante, 1997. p. 38.

Por ello, corresponde a la razón señalar de acuerdo a los criterios de valoración, ubicar el lugar adecuado para cada una de las partes del sistema y el animar con ese espíritu racional todas las partes del mismo¹⁷³.

2.1.2 Clasificación. En el caso que nos ocupa, (la imposición y recaudación de tributos, sus actos derivados y complementarios), las clasificaciones deben apuntar a ubicar las normas que otorgan potestades, identificar competencias y delimitar funciones, las cuales facilitarán la *interpretación sistemática*¹⁷⁴ del ordenamiento jurídico. Para ello, las clasificaciones que se analizarán son las siguientes¹⁷⁵:

a) *Desde el punto de vista de su ámbito material de validez:* se trata de la clasificación de las normas de acuerdo con la índole o materia que regulan¹⁷⁶, así las que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares serán parte de la rama del Derecho Público, y aquellas que regulen las relaciones entre los particulares hacen parte de la rama del Derecho Privado¹⁷⁷.

La división del Derecho en ramas se ha realizado teniendo en cuenta el diverso contenido de las normas¹⁷⁸. Así para el profesor BRAVO ARTEAGA la enunciación rama es muy significativa, “...evoca la imagen de un árbol, que es una unidad biológica, en la cual, a pesar de la variedad de sus partes y del número de éstas, existe un principio fundamental y único, que informa todo su ser y regula todas las funciones..., lo

¹⁷³ VILLORIO TORANZO, Op. cit., p.127.

¹⁷⁴ Aquella que basa sus argumentos en el presupuesto de que las normas de un ordenamiento jurídico o, más exactamente de una parte del ordenamiento constituye una totalidad ordenada, y que, por tanto es lícito aclarar una norma oscura o integrar una deficiente, recurriendo al llamado “espíritu del sistema”. BOBBIO, Norberto. Teoría general del Derecho. Bogotá: Temis, 1997. p.180. Uno de los principios fundamentales de la hermenéutica jurídica es el de interpretar sistemáticamente un conjunto normativo de manera que sus disposiciones adquieran un sentido dentro del contexto y puedan ser aplicables, Corte Constitucional, sentencia de constitucionalidad No. C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón.

¹⁷⁵ Siguiendo las propuestas por GARCÍA MAYNEZ, Op. cit., p.78-96.

¹⁷⁶ *Ibíd.*, p. 81.

¹⁷⁷ Teoría expuesta por Dernburg, criticada por no ser clara ni sustancial, pues no es posible separar el interés público del privado y queda al arbitrio del Legislador determinar la índole de cada norma en cada caso en particular. MONROY CABRA, Marco Gerardo. Introducción al estudio del Derecho. Bogotá: Temis, 1973. p. 149.

¹⁷⁸ *Ibíd.*, p.148.

*mismo sucede con el Derecho en donde toda esa aparente dispersión tiene una cohesión interna, dada por los principios fundamentales del Derecho...*¹⁷⁹.

La diferenciación es un aporte romano, exactamente de Ulpiano¹⁸⁰. En los “*sistemas jurídicos de la antigüedad*”, especialmente en el Derecho Romano los cuerpos legales son generales, es decir, la producción de normas no aparece especializada por materias¹⁸¹. La división del Derecho en ramas comienza en la Edad Media, que se acrecienta en la Edad Moderna tendiendo a una gran diversificación; el progreso y la complejidad creciente de la civilización ha ido especializando la producción y estudio de las normas jurídicas¹⁸², de tal manera que engecece a algunos de sus estudiosos, que pregonan la autonomía de determinada rama, haciéndoles perder del contexto la *interdependencia que necesariamente existe entre las normas de un ordenamiento jurídico*¹⁸³.

Para MOUCHET y ZORRAQUÍN¹⁸⁴ uno de los fenómenos que más han contribuido a impulsar esta especialización del Derecho es la codificación, dónde a cada rama le corresponde un código o por lo menos un conjunto de normas afines a su materia.

Esta clasificación del Derecho en público y privado se mantuvo en los países influidos por el Derecho Romano, en donde sus ramas se fueron desarrollando y subdividiendo de acuerdo con las débiles líneas de diferenciación expuestas por Dernburg. El elemento típico que evidencia esta distinción es la presencia o actuación del Estado con los particulares en circunstancias de superioridad, pues es el Estado quien coacciona, el que tiene un amplio margen de discrecionalidad en sus funciones legislativas y

¹⁷⁹ BRAVO ARTEAGA, Op. cit., p. 29.

¹⁸⁰ Derecho Público es el que atañe a la conservación de la cosa romana; Derecho Privado, al que concierne a la utilidad de los particulares. Digesto, 1, 1, 2, De Jus et de iure; instituta, 1,4, de ius et de iure. MONROY CABRA, Op. cit. p.149.

¹⁸¹ MOUCHET y ZORRAQUÍN BECÚ, Op. cit., p.294.

¹⁸² *Ibíd.*, p.294.

¹⁸³ BRAVO ARTEAGA, Op. cit., p. 30.

¹⁸⁴ MOUCHET y ZORRAQUÍN BECÚ, Op. cit., p. 294.

administrativas, el que interactúa en las relaciones internacionales, y además rige las relaciones entre particulares expidiendo las leyes necesarias para una convivencia¹⁸⁵.

La tridivisión del poder llevo a la imagen del Derecho Público como aquel formado por varias partes, que correspondían a las funciones ejercidas por el Estado, visualizándose el Derecho Constitucional, el Administrativo y el Penal, entre otros.

Para los efectos del presente trabajo, y teniendo en cuenta que los tributos se constituyen en uno de los medios de financiación del Estado para el cumplimiento de sus fines¹⁸⁶, y que si bien recaen en el patrimonio de los particulares, estos se imponen por parte del Estado mediante ley, siendo la relación jurídica en materia tributaria entre el Estado y los particulares, por lo que podemos afirmar que las normas tributarias se pueden englobar dentro de la rama del Derecho Público.

b) *Desde el punto de vista de su jerarquía*: aunque las normas pertenecen a un mismo sistema, éstas pueden o no ser del mismo rango¹⁸⁷. Se trata de la teoría jerárquica de las normas de Merkl¹⁸⁸, adoptada y difundida por Kelsen¹⁸⁹, a quien equivocadamente se le atribuye su autoría. Por medio de esta teoría, las normas de un mismo sistema se clasifican de una manera jerárquica¹⁹⁰, partiendo de la Constitución como cúspide, que guía a los demás actos ya sean legislativos, administrativos o jurídicos, los cuales no se pueden desligar de la necesaria relación de identidad y coherencia de la cúspide, por muy lejos que de ésta se encuentren.

Entre nosotros, el artículo 338 de la Constitución determina quien y de qué manera está facultado para imponer los tributos, de igual manera en el artículo 189 de la Carta, numerales 11 y 20, se impone a la Administración la obligación de reglamentar las leyes

¹⁸⁵ *Ibíd.*, p. 295.

¹⁸⁶ SAINZ DE BUJANDA, Hacienda y Derecho, citado por PLAZAS VEGA, *Op. cit.*, p. 61.

¹⁸⁷ MONROY CABRA, *Op. cit.*, p. 83.

¹⁸⁸ MERKL, A., **Die lehre von der rechtlichen welibildes**. Citado por GARCÍA MAYNEZ, *Op. cit.*, p. 83.

¹⁸⁹ KELSEN, Hans. Teoría general del Estado, citado por GARCÍA MAYNEZ, *Op. cit.*, p.83.

¹⁹⁰ *Ibíd.* p. 83.

para su cumplida ejecución, ejercer la recaudación y decretar la inversión de los tributos. De allí que se entienda que las competencias analizadas pertenecen al mismo orden jerárquico, a saber, el constitucional.

c) *Desde el punto de vista de su complementación:* tiene por intención esta clasificación mostrar o determinar las normas que tienen sentido pleno por sí mismas, mientras que otras, sólo poseen significación cuando se les relaciona con preceptos de igual o superior jerarquía¹⁹¹.

Como se afirmó en el anterior literal, las citadas normas pertenecen a un mismo orden jerárquico, el constitucional, pero no todas ellas necesitan de otras para adquirir pleno sentido, porque el artículo 189 de la Carta en sus citados numerales, es aquel que complementa al 338, pues la competencia para crear tributos existe *per se*, sin embargo, la competencia reglamentaria y recaudadora requiere de una ley que establezca el tributo y de los límites constitucionales para poder ejercerla.

d) *Desde el punto de vista de sus relaciones con la voluntad de los particulares:* en ésta clasificación lo que se busca es determinar hasta dónde la voluntad de las partes, puede restringir la aplicación de una norma de derecho. Denominando como taxativas, aquellas que no son susceptibles de restricción o manipulación alguna por parte de los particulares, mientras que aquellas que si lo permiten se denominan dispositivas¹⁹².

Debido a que la materia objeto de estudio, se ubica en la rama del Derecho Público, y teniendo en cuenta que la idea de orden público es directa a ésta rama¹⁹³, se sostiene que las normas tributarias son de orden público, por lo que los particulares de ninguna manera pueden limitar o distorsionar las disposiciones tributarias por acuerdo entre

¹⁹¹ *Ibíd.* p.92.

¹⁹² *Ibíd.* p.94.

¹⁹³ MOUCHET y ZORRAQUÍN BECÚ, *Op. cit.*, p.313.

ellos. Así, entre particulares, o entre éstos y la Administración, a través de acto o negocio jurídico no se puede pactar la inobservancia de la Constitución o de la ley tributaria, pues el acto o negocio adolecería instantáneamente de nulidad absoluta originada en el objeto ilícito¹⁹⁴, no derivando efecto alguno, ya que por ser de orden público, *se limita la autonomía de la voluntad de los particulares prevaleciendo las normas superiores a sus acuerdos de voluntad*¹⁹⁵.

2.1.3 El Derecho Tributario. PLAZAS VEGA define al Derecho Tributario como *aquel conjunto de normas jurídicas que regulan los tributos* y afirma que se trata de una especialidad fundamental de la Hacienda Pública, no sólo por el papel preponderante en los ingresos del Estado sino por la incidencia a nivel macro y microeconómico¹⁹⁶.

Al respecto VALDEZ COSTA afirma que el Derecho Tributario es *el conjunto de normas que regulan los derechos y obligaciones entre el Estado, en calidad de acreedor de los tributos, y las personas a quienes la ley responsabiliza de su pago*¹⁹⁷.

GIANNINI sostiene que el Derecho Tributario es *aquella parte del Derecho Administrativo que expone los principios y las normas relativas a la imposición y a la recaudación de los tributos y analiza las consiguientes relaciones entre los entes públicos y los ciudadanos*¹⁹⁸.

LICCARDO nos presenta la siguiente definición:

Complejo sistema de normas delimitadas por márgenes estatutarias sometidas a normas constitucionales que afectan a la imposición

¹⁹⁴ OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo y OSPINA ACOSTA, Eduardo. Teoría general de los actos o negocios jurídicos. Bogotá: Temis, 1980. p.456.

¹⁹⁵ MOUCHET y ZORRAQUÍN BECÚ, Op. cit., p.313.

¹⁹⁶ PLAZAS VEGA, Mauricio Alfredo. Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario. Bogotá: Temis, 2000, p. 265.

¹⁹⁷ VALDÉZ COSTA, Ramón. Instituciones de Derecho Tributario. Buenos Aires: Depalma, 1992, p.1.

¹⁹⁸ GIANNINI, A. D., Instituciones de Derecho Tributario. p.7., citado por BRAVO ARTEAGA, Op. cit., p. 41.

tributaria, es decir, a la sujeción y establecimiento de tributos, a la recaudación y a ejecución de ingresos coactivos calificados como tributos, que evidencian su consideración científica, así como de aquellos institutos típicos que justifican su enseñanza separada y especializada¹⁹⁹.

De las anteriores definiciones podemos observar, además de la naturaleza o por lo menos la preponderancia pública de las disposiciones tributarias; la importancia de esta rama del Derecho es inobjetable, pues siguiendo la definición de SAINZ DE BUJANDA es aquella que rige las relaciones del Estado y los particulares en lo referido a los recursos que requiere aquel para la consecución de sus fines²⁰⁰.

Según el anterior análisis, se entiende la ubicación del Derecho Tributario en el Derecho Público, pero esto no agota el tema, pues no determina el lugar que le corresponde, ya que éste se subdivide a su vez, por lo que es necesario asimismo ubicarlo dentro de esta rama del Derecho.

En el Derecho Público encontramos al Derecho Económico, entendiéndolo restrictivamente, como aquel reducido a las intervenciones imperativas del Poder Público en la economía. Como una subdivisión de éste, encontramos el Derecho de la Hacienda Pública y como uno de los ingresos del Estado, los tributos²⁰¹; éstos se imponen a través de ley y cuyo estudio, análisis y desarrollo, corresponden al Derecho Tributario.

El objeto del Derecho Tributario no puede ser tratado de manera aislada, siendo necesario acudir a otras ramas, de las cuales se sirve para efectuar el recaudo,

¹⁹⁹ LICCARDO, Gaetano. Introducción al estudio del Derecho Tributario. En: Tratado de Derecho Tributario Tomo I, dirigido por AMATUCCI, Andrea. Bogotá: Temis, 2001, p.3.

²⁰⁰ SAINZ DE BUJANDA, Hacienda y Derecho, citado por PLAZAS VEGA, Op. cit., p. 61.

²⁰¹ VELILLA, Marco. Aproximación conceptual al Derecho Económico y de los Negocios. En: Constitución Económica Colombiana, dirigido por VELILLA, Marco. Bogotá: El Navegante, 1997, p. 46-57.

requerido por el Estado para el cumplimiento de sus fines. En ese orden, la relación del Derecho Tributario con las otras ramas del Derecho es tan inmensa y compleja, que excede los planteamientos de este trabajo, por ello, realizaremos una referencia a las ramas con las que presenta mayor vinculación.

Relación con el Derecho Constitucional: se presenta una estrecha conexidad, pues es imposible el análisis y comprensión del Derecho Tributario, sin la observancia obligatoria de la Constitución, pues es allí donde se encuentran las finalidades, los órganos, los procedimientos, las competencias y límites del ejercicio del Poder Público en materia contributiva²⁰².

La relación con el Derecho Constitucional colombiano, según su objeto de estudio [Constitución Política de 1991], en sentido general se da en las limitaciones del Poder Público, en el régimen y organización política de nuestro Estado²⁰³.

Así las cosas, la relación entre el Derecho Tributario y el Derecho Constitucional es absolutamente necesaria, pues si identificamos al objeto del Derecho Tributario en el poder de imposición²⁰⁴, y teniendo en cuenta que éste es una manifestación del Poder Público²⁰⁵, el cual se encuentra limitado en la Constitución. Por ello se debe concluir que sin el estudio, análisis y concreción de la norma de normas, el estudio del objeto del Derecho Tributario será incompleto, y con riesgo de equivoco.

Para RAMIREZ CARDONA al encontrarse en la Constitución los fundamentos y finalidades de los tributos, el principio de legalidad e igualdad que son en realidad limitantes del poder de imposición, y que constituyen, atendiendo a una amplitud terminológica, el derecho constitucional tributario. Además sostiene, *que en estricto*

²⁰² Infra 1.3. p. 13. La Constitución en su concepto racional normativo Pie de página número 40.

²⁰³ PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Temis, 1997, p. 5.

²⁰⁴ D' AMATI, Nicola. El Derecho Tributario. En: AMATUCCI, Op. cit., p.59-60.

²⁰⁵ CAZORLA PRIETO, Luis María. El Poder Tributario en el Estado Contemporáneo: Un estudio. Instituto de Estudios Fiscales, citado por OUNDJIAN BARROS, Op. cit., p. 213.

*sentido es puro Derecho Constitucional, anterior a la ley tributaria como fundamento y límites del ejercicio del poder impositivo*²⁰⁶.

Relación con el Derecho Administrativo: teniendo en cuenta que los conceptos y el contenido en materia pública son cambiantes, llegamos a la conclusión de la dificultad de definición de esta rama del derecho positivo, pues no se puede realizar una generalización, debiendo determinarse la época a la cual nos referimos para no incurrir en equívocos conceptuales. Ante la imposibilidad de un monismo conceptual para definir el Derecho Administrativo, se acepta el pluralismo como criterio sincrético, por ello se conjugan criterios orgánicos, funcionales y finalistas en procura de una noción universal. De ahí que se defina al Derecho Administrativo como aquel subsistema normativo, o rama del Derecho que tiene por objeto el conocimiento y regulación jurídica de los órganos, sujetos, funciones y finalidades de la Administración Pública y de sus relaciones con los asociados y la comunidad²⁰⁷.

DUGUIT define al Derecho Administrativo de la siguiente manera:

*Al ejercicio de la función administrativa corresponde el Derecho Administrativo, el cual comprende el conjunto de reglas que se aplican a los efectos de los actos administrativos, así como al funcionamiento de los servicios públicos, así a través de éste es que el Estado realiza su intervención, y su campo de acción es tan vasto que habitualmente se considera necesario tratar separadamente ciertas materias en él comprendidas, pero que tienen carácter singular y propio como el Derecho Financiero entre otros*²⁰⁸.

²⁰⁶ RAMIREZ CARDONA, Op. cit., p. 7.

²⁰⁷ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I. Bogotá: Fondo de publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1997. p. 169.

²⁰⁸ DUGUIT, León. Manual de Derecho Constitucional, traducido por ACUÑA, José. Madrid: Francisco Beltrán librería española y extranjera. 1921. p. 43.

Al respecto de esta definición es necesario realizar ciertas anotaciones, como bien lo define DUGUIT, a la función administrativa²⁰⁹ le corresponde el Derecho Administrativo, pero este último no sólo se constituye por reglas, quedando corto el término empleado por este autor en la descripción del complejo concepto del sistema normativo que regula y estudia la función administrativa.

Es en esta rama dónde da sus primeros pasos el principio de legalidad, y mal se actuaría si se sostuviera que este sólo es de aplicabilidad tributaria, pues entre nosotros y en la actual Constitución, el primero que está sometido al imperio de la ley y la Constitución, incluso antes que los mismos jueces, es el Presidente de la República, actuando en cualquiera de sus calidades, a saber, suprema autoridad administrativa, jefe de gobierno, jefe de Estado o comandante supremo de las fuerzas armadas²¹⁰. Por ello, la pertinencia de actualizar esta definición sosteniendo que el Derecho Administrativo no sólo se constituye solo de “reglas”, por el contrario, es todo un complejo sistema normativo, sometido a la Constitución y las leyes.

En cuanto a que esas “reglas” se le aplican a los efectos de los actos jurídicos, es necesario aclarar, que el Derecho Administrativo no sólo tiene como función este ítem, por el contrario esta rama sirve para determinar la validez y la competencia de los actos administrativos incluso antes de ser expedidos, en la medida que la Constitución y la ley otorga facultades y competencias, en especial a la rama ejecutiva, independientemente de sus “efectos”.

Finalmente, en cuanto a que el Derecho Tributario hace parte de el Derecho Administrativo, disentimos de esta afirmación, por considerar que por lo menos entre nosotros, los tributos son uno de los ingresos del Estado, que hacen parte de la

²⁰⁹ Para los efectos se puede definir a la función pública como la actividad que realizan los sujetos y órganos administrativos, en que forma se realiza, bajo que procedimientos y que controles tienen. Su finalidad es la satisfacción de las necesidades generales, consultando el interés general. MORA CAICEDO, Esteban y RIVERA MARTINEZ, Alfonso. Derecho Administrativo y Procesal Administrativo. Bogotá: Leyer. 2001. p. 69, 71.

²¹⁰ Arts. 188 y 189 de la Constitución Política.

Hacienda Pública y que en virtud del recaudo y concreción de la obligación tributaria sustancial, se presenta la obligación correspondiente a la rama Ejecutiva de hacer cumplir las leyes, y es allí dónde se presenta la conexión entre el Derecho Administrativo y el Tributario.

De esta manera, son las entidades pertenecientes a la rama Ejecutiva del Poder Público, que en cumplimiento de la ley efectúan el recaudo para el financiamiento de los Gastos del Estado. Esto se debe a que no siempre hay una identidad entre el sujeto con poder de imposición y aquel que la ley faculta para el recaudo²¹¹.

La conexión entre el Derecho Tributario y el Derecho Administrativo, entendida en la recaudación y Administración de los tributos, implica que la potencialidad de excesos en la recaudación, por parte del ente facultado para ello hacia el contribuyente, dado su afán recaudatorio para el taponamiento del hueco fiscal, se resuelvan estos conflictos ante la jurisdicción y con los procedimientos propios del Derecho Administrativo.

2.1.3.1 Autonomía. En la doctrina se ha discutido si es posible hacer referencia a una autonomía del Derecho Tributario; una parte sostiene que la obligación tributaria es de tal complejidad que concurren elementos y principios que evidencian su autonomía como rama del Derecho²¹², pero se refuta argumentando que no existen partes o ramas autónomas, pues todo hace parte de un mismo sistema, y si se entiende al sistema como esa estructura dinámica, dónde cada parte se identifica y encuentra validez con relación al todo; y en el evento de predicarse la autonomía total, sería reconocer la independencia de una parte del todo, situación inaceptable dentro del ordenamiento jurídico, dónde no pueden existir ruedas sueltas.

VILLEGAS por su parte, no niega el carácter autonómico del Derecho Tributario, tan sólo niega su carácter científico, dado el estado actual de crisis que presenta.

²¹¹ RAMIREZ CARDONA, Op. cit., p. 58.

²¹² BRAVO ARTEAGA, Op. cit., p. 30.

Asimismo, pero con una tendencia más radical, los doctrinantes brasileños BECKER y BARROS CALVALHO, expresan la negativa de la autonomía no sólo de esta rama sino de cualquier otra rama jurídica²¹³. Se presenta en este sentido una evolución doctrinal, en la cual se entiende a la autonomía no como una independencia del ordenamiento, sino como la especialidad de las instituciones, principios y procedimientos propios del Derecho Tributario²¹⁴.

Respecto del poder de imposición D'AMATI realiza la siguiente reflexión:

Es necesario, a este respecto, proceder a un análisis más puntual del poder de imposición, no falta de hecho quien, de modo radical, sostenga el carácter originario y autónomo de ésta figura, afirmando que cuando el Estado ordena pagar los impuestos se vale de un poder propio. La realidad de las cosas muestra, en cambio, según un análisis más correcto del fenómeno, que *los impuestos son debidos, en cuanto existen leyes que les instituyen y los disciplinan*²¹⁵. No obstante, la exactitud de esta observación, los resultados son limitados por el hecho de que acudir al plano normativo de la actividad tributaria no es válido para borrar la referencia al poder de imposición, que en la mejor y más concesiva de las formulaciones, puede ser configurada como un aspecto de la función legislativa.

Con todo, no debe olvidarse que recientes contribuciones sistemáticas han colocado al llamado *poder de imposición*, como objeto de estudio

²¹³ VALDÉZ COSTA, Op. cit., p. 37.

²¹⁴ *Ibíd*, p. 40. BRAVO ARTEAGA, Op. cit., p. 30. En el mismo sentido SAINZ DE BUJANDA, Fernando. Lecciones de Derecho Financiero. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1993, p. 1, 4 y 5, citado por OUNDJIAN BARROS, Aleksan Ovidio y ANGULO, Ana María. La subjetividad pasiva tributaria: responsabilidad tributaria en la ley y en la jurisprudencia colombiana. *En*: Revista Temas Jurídicos 10 años, U. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Jurisprudencia. Bogotá: Legis, 2003, p. 35 - 37.

²¹⁵ GIANNINI, “*Circa la pret. ‘non giurid. ‘della norma tribu*”, *En*: TRIB., t. I, 1939, p. 50 y ss; TOSATO, “*Sulla nat quir delle trib.*”, en Riv dir fin sc fin, t. I., 1939, p. 50 y ss; VANONI, *Nat ed interp delle legge trib.*

del Derecho Tributario, configurándolo también como el elemento capaz de asegurar la unidad y autonomía del mismo sistema²¹⁶.

Con la reflexión de este autor, llegamos a la conclusión de la importancia del poder de imposición como objeto de estudio del Derecho Tributario, reiterando la necesaria observancia de las demás normas complementarias del sistema tributario al citado concepto.

2.2 DESARROLLO CONCEPTUAL

Ya ubicado conceptualmente el poder tributario y la potestad tributaria, dentro del derecho público, este numeral tiene como objetivo el análisis de sus contenidos y la evolución doctrinal de los mismos.

2.2.1 El poder tributario.

Como ya se anoto en su momento, se trata del objeto de estudio del Derecho Tributario²¹⁷, y es una de las manifestaciones del poder público²¹⁸. Su origen es doctrinal, no existen referencias normativas a esta denominación y su construcción se ha presentado de manera evolutiva.

Por ello, en la doctrina el concepto del poder tributario no es coincidente o monótono, por el contrario presenta grandes diferencias entre los autores y una notable evolución

²¹⁶ D' AMATI, El Derecho Tributario. En: AMATUCCI, Op. cit., p. 59-60.

²¹⁷ Ver Infra 2.1.3.1.

²¹⁸ Ver Infra 2.1.3.

en el tiempo, así, se paso de una relación de poder²¹⁹ a una relación jurídica²²⁰, y a futuro se materializan grandes interrogantes por el papel que jugará el Estado²²¹.

Para CAZORLA PRIETO la relación entre el Estado y el poder tributario, es de carácter de interdependencia, en la cual, cualquier modificación en la estructura y funciones del Estado repercute en la significación del poder tributario²²². Compartimos la apreciación de este autor, en el entendido que el análisis del poder tributario se puede realizar desde muchos puntos de vista, entre ellos observando las competencias y funciones, en este caso, de crear tributos.

Hay que advertir que un análisis de este tipo puede llevar a conclusiones diversas, toda vez que según el Estado que se analice hay elementos de estudio que pueden variar, como su forma de organización, ya sea unitario, federal o regional²²³, y su sistema de gobierno, ya sea, presidencial o parlamentario²²⁴; son estos ingredientes los que condicionan y de los cuales se deriva, el posible resultado diferente en el análisis del poder tributario, toda vez que su plan de organización²²⁵, de seguro variará de Estado a Estado, no habiendo, o por lo menos no es probable, que dos o más Estados tengan exactamente igual su sistema constitucional.

El análisis del poder tributario puede ser abstracto, pero, consideramos nosotros, es en su materialización, que adquiere el interés del Derecho Tributario; para un estudio

²¹⁹ Ver Infra 1.2.

²²⁰ Ver Infra 1.3.

²²¹ GORDILLO Agustín, La administración. Función pública: Una reflexión actual. En: El derecho público de finales de siglo: Una perspectiva Iberoamericana. Dirigido por ENTERRÍA Eduardo y CLAVERO AREVALO Manuel. Madrid: Civitas, 1996. p.275. y CHARRY Juan Manuel, El fin del constitucionalismo moderno. www.juanmanuelcharry.com/documentos

²²² CAZORLA PRIETO, Luis María. El poder tributario en el Estado contemporáneo : un estudio. Madrid : Instituto de Estudios Fiscales, 1981. p.22.

²²³ GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. La distribución territorial del poder en Iberoamérica. En: El derecho público de finales de siglo... Op Cit. p.320.

²²⁴ NARANJO MESA, Vladimiro. Op Cit. p.298-312.

²²⁵ La Constitución es un programa, un proyecto, un propósito a realizar de una directiva con validez hacia futuro. BUILT GOÑI, Enrique. El programa constitucional como directiva para el legislador y como límite para el ejercicio

concreto es totalmente necesario estudiar y analizar los condicionamientos normativos del poder tributario, los cuales empiezan en la Constitución y continúan en todo el ordenamiento; esto si el Estado no hace parte de un órgano supranacional con facultades para su auto sostenimiento, condición en la cual la observancia a los instrumentos de creación y por los que se le faculta para la obtención de los recursos del ente supranacional es ineludible, si no se quiere correr el riesgo de inexactitud.

PLAZAS VEGA al respecto aporta:

Como bien lo explican Jarach y Sainz de Bujanda, las condiciones de radicación y ejercicio del poder tributario, están previstas en las Cartas Políticas de los Estados y, como tales, contribuyen de modo fundamental, para prohiar la existencia de un verdadero derecho constitucional tributario²²⁶.

Sin embargo, como ya se anoto, en este acápite se realizará un análisis de la teoría general del poder tributario en la doctrina, para posteriormente entrar en el detalle del Estado colombiano.

2.2.1.1 Teoría general. El resultado del análisis del concepto “poder tributario”, parece unitario, crear tributos y modificar los existentes; el problema empieza en la denominación del concepto, pues unos sostienen que se trata de una facultad, otros de una soberanía, y no falta quien sostiene que se trata de una supremacía.

Entre los autores hay igual número de obras en las que se analiza el concepto de poder tributario, en particular la obra de CAZORLA PRIETO, titulada *El poder tributario en el Estado contemporáneo*, que se destaca por el profundo análisis que realiza el autor no

del poder tributario. En: Estudios de derecho constitucional tributario. Dirigido por GARCIA BELSUNCE, Horacio. Buenos Aires: Depalma, 1994. p.41 y 53.

²²⁶ PLAZAS VEGA, Mauricio. Derecho Tributario Comunitario: La armonización tributaria en el sistema andino de integración. Bogotá: Legis, 2000. p.28.

solo del poder tributario en lo referido a su evolución histórica y conceptual, sino también por el estudio que le dedica a la doctrina y en este punto, llegó a la conclusión de que se pueden englobar a los autores de la siguiente manera:

- A. Los que sostienen que se debe denominar **potestad tributaria**: Giannini, Berliri, Cocivera, Rastello, Micheli e Ingrosso.
- B. Alessi por su parte considera que debe denominarse al concepto **potestad tributaria primaria**.
- C. En la segunda edición de su libro Berliri cambia de parecer y propone denominar el concepto como **Derecho de supremacía tributaria**.
- D. Por su parte Blumenstein y Raneletti denominan el concepto como **potestad de imposición**.
- E. Bielsa lo nombra **poder fiscal**.
- F. Carretero Pérez lo denomina como **potestad o poder tributario**.
- G. Hansel, Jarach, Sainz de Bujanda, Cortes Domínguez, Vicente Arche, Fonrouge y el seminario de Derecho Financiero de la Universidad de Madrid, utilizan la denominación de **poder tributario**²²⁷.

Observando el literal G. podríamos explicar el porque nosotros utilizamos la denominación **poder tributario**, pues se encuentran los doctrinantes que más han aportado a nuestra doctrina, otra de las explicaciones al porque nuestro uso de esta denominación, podría entenderse por el fuerte aporte de la doctrina continental europea, tanto italiana como española, y es de anotar que los italianos partieron de la base del desarrollo del derecho público alemán²²⁸ en cabeza de OTTO MAYER.

El problema no se limita a una discusión acerca de la denominación, ya que cada autor trae su propio contenido del concepto, lo que en últimas significa que hay diversas

²²⁷ CAZORLA PRIETO, Luis María. El poder tributario..., Op Cit. p.97.

definiciones, tantas como autores de la materia, característica típica de la doctrina, pues en la búsqueda de la definición más óptima, es razonable concluir que cada cual aporte su definición, criticando tantas como vayan en contra de la suya; el ejercicio intelectual supera las barreras científicas y doctrinarias, descifrar el concepto del poder tributario se constituye en realidad en un nudo gordiano que a diferencia de aquel, en vez de un reino como recompensa se tendrá la columna vertebral del sistema tributario, ese atractivo del concepto lo hace un reto intelectual con consecuencias en realidad.

Por ello, la importancia de resaltar los condicionamientos que pueden llevar a un resultado diferente del concepto, tal como se anoto [y se repite], *sistema constitucional, forma de organización del Estado, sistema de gobierno y estructura administrativa.*

Hay que anotar que estos no son los únicos factores determinantes del concepto de poder tributario, por el contrario existen otros que en dado caso pueden llegar a explicar elementos no presentes en otras definiciones, como por ejemplo *la familia de derecho a la que pertenece el sistema en estudio, el entorno socio-político, la economía, la historia, el momento en el cual se realiza el análisis*, en fin, otros “detalles” que para el verdadero investigador, científico del derecho, no pueden quedar por fuera de su análisis, so pena de no aportar a la ciencia jurídica, que en su estado actual se encuentra en déficit, dado que estos aportes son los que verdaderamente le dan especificidad y perfección a la ciencia jurídica, pero, si seguimos actuando en lo urgente, y mantenemos lo verdaderamente importante relegado en un plano secundario, no será otro el resultado del que actualmente permanece, como lo es, un árido momento científico.

Y es que la cuota de responsabilidad que le corresponde al Derecho Tributario dentro del rol de una sociedad, es bastante alta, pues si bien es cierto que lo principal no es el

²²⁸ CORTES DOMINGUEZ, M.. El principio de capacidad contributiva en el marco de la técnica jurídica. Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública 1965, p.989. Citado por, CASADO MERO, Gabriel. Los esquemas

Derecho, dada su relación casi que de subordinación a la política y a la economía²²⁹, la verdad es que no podemos ir en contra del desarrollo de un plan social, como lo es la Constitución, y no podemos conformarnos a un régimen tributario²³⁰, dedicando conocimiento para las grandes causas. Por el contrario, debemos pensar en el contribuyente en abstracto, sea o no gran contribuyente, desarrollando criterios de justicia, y de evolución no sólo para los grandes clientes, sino para la ciencia jurídica.

Para los efectos de este capítulo analizaremos a los siguientes autores:

OTTO MAYER, CAZORLA PRIETO, FALCON Y TELLA, BERLIRI, MARTINES CACHERO, RAMIREZ CARDONA, MABARAC CERECEDO, ANDREOZZI, BIELSA, GUILIANI FONROUGE, FERREIRO LAPATZA, PLAZAS VEGA, LINARES QUINTANA, SUÁREZ FIERRO, PERFECTO YEBRA, MICHELI, CARRETERO PÉREZ, AMORÓS RICA, VICENTE ARCHE, CORTÉS DOMINGUEZ, OUNDJIAN BARROS, ALIOMAR BALEIRO.

OTTO MAYER²³¹ emplea el término de poder tributario, y define el concepto de la siguiente manera:

El poder tributario es la fuerza pública dirigida hacia las rentas. Sólo damos al poder público el nombre de poder tributario cuando actúa sobre el sujeto para satisfacer las necesidades del Estado, espontáneamente y con independencia de toda relación especial. Se exterioriza por medio de manifestaciones estrictamente unilaterales (la

conceptuales y dogmáticos..., p.682.

²²⁹ VELILLA, Marco. Reflexiones sobre la Constitución económica colombiana, Los presupuestos conceptuales del análisis de la Constitución económica. En: Constitución Económica Colombiana, dirigido por VELILLA, Marco. Bogotá: El Navegante, 1997, p. 85-90.

²³⁰ TARANTINO, citado por VILLEGAS, Hector B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y tributario. Buenos Aires: Depalma, 1984, Citado por: PLAZAS VEGA, Mauricio Alfredo. Necesidad de racionalización del ingreso público, En Quinto encuentro de profesores de Derecho Tributario y Hacienda Pública. Bogotá: ICDT, 2000. p.40.

²³¹ Derecho Administrativo Alemán, Vol. II. Buenos Aires: Depalma, 1949.p.185.

legislación²³²). El poder tributario es el poder público que actúa en interés de las rentas del Estado²³³.

El citado autor en el punto de la relación entre el particular y el Estado sostiene, *se trata de una relación que tiene por base la desigualdad. Por parte del Estado existe el poder público, y este poder es la facultad de imponer su voluntad, en oposición a los poderes del particular en el derecho privado²³⁴.*

Define el concepto como la manifestación del poder público sobre el sujeto para satisfacer las necesidades del Estado, a través de la legislación, dándole gran preponderancia al principio de representación, e insistiendo en el carácter formal de la imposición, que no puede ser distinta a una regla de derecho con ánimo de permanencia²³⁵.

El aporte de este autor es marcadamente influyente a lo largo de la doctrina, es notable su presencia incluso en los doctrinantes actuales; es clara su referencia del poder tributario a la Ley, pues su accionar se realiza mediante ella, y la importancia del principio de representación, elementos estos necesarios para el ejercicio del poder tributario, e indescartables, por lo menos en el marco del Estado de derecho.

FALCON Y TELLA también utiliza la denominación de poder tributario y lo define en los siguientes términos:

²³² *Ibíd.* Vol. I, p. 6.

²³³ *Ibíd.* Vol. II, p. 260.

²³⁴ *Ibíd.* Vol. I, p. 89.

²³⁵ *Ibíd.* Vol. II, p. 197-200.

*Se trata de una forma abreviada para designar un conjunto heterogéneo de potestades, funciones, derechos y situaciones jurídicas de muy diversa índole*²³⁶.

En nuestro concepto esta definición de tan connotado autor peca por sencilla, pues pretende abarcar tanto que no identifica el problema. Tal vez por evitar que “alguna índole” se le quedara por fuera de la definición cometió el error de no enunciarlas, no aportando mucho a la solución, salvo por la anotación de la envergadura que puede llegar a tener el concepto del poder tributario.

La verdadera preocupación de este autor no es la definición del concepto, sino la distribución del poder tributario, a la larga, la materialización del mismo, imponiéndole un pragmatismo al concepto, que como si bien ya se anotó, es aquí cuando el poder tributario adquiere la importancia de ser el objeto de estudio del Derecho Tributario.

BERLIRI utiliza la denominación de potestad tributaria y define el concepto de la siguiente manera:

*Poder de establecer impuestos o prohibiciones de naturaleza fiscal, es decir, el poder de dictar normas jurídicas de las cuales nace o pueden nacer, a cargo de determinados individuos o de determinadas categorías de individuos, la obligación de pagar un impuesto o de respetar un límite tributario*²³⁷.

La potestad tributaria en cuanto potestad jurídica, se manifiesta en actos jurídicos que pueden ser muy diversos, tanto por su naturaleza “legislativos y administrativos”, como por su contenido : establecimiento

²³⁶ La distribución de competencias en materia financiera entre el Estado y las comunidades autónomas. En: Estudios de Derecho y Hacienda, homenaje a César Albiña García Quintana..., p. 538.

²³⁷ Principios de Derecho Tributario, Vol. 1. Traducción de Fernando Vicente Arche Domingo. Madrid : Editorial de Derecho Financiero, 1964, p. 168.

*y supresión de impuestos, prorrogas de términos, concesión de exenciones, suspensión de la obligación de pago, interpretación de las norma vigentes, etc.*²³⁸.

Esta definición tiene gran trascendencia en la evolución doctrinal del concepto, aún así utilice una denominación diferente a la de poder tributario, pues como bien lo anota ARCHE DOMINGO, es corriente en la doctrina italiana denominar potestad tributaria al poder tributario, expresión ésta última utilizada generalmente en España²³⁹.

Dada la amplitud de ésta definición, pues contiene actos de naturaleza tanto legislativa como administrativa, sirvió para distinguir dos momentos distintos del tributo y que en ésta definición se entienden como uno solo, a saber, la imposición y lo que actualmente conocemos como recaudo, idea esta que la doctrina posterior diferenciara claramente.

Al respecto GUILIANI FONROUGE siguiendo a MICHELI expresa:

Frecuentemente se habla de poder tributario o poder de imposición para individualizar la acción del ente público en el momento de la exacción tributaria y para distinguir la acción legislativa en cuanto se dirige al establecimiento de normas tributarias y la acción administrativa dirigida a aplicar dichas normas. Entiende el autor que los dos significados son legítimos, pero es necesario tener cuidadosamente separados los dos momentos que se examinan. En virtud de tal advertencia, diferencia MICHELI la potestad normativa tributaria para referirse a la acción legislativa, de la potestad de imposición por medio de la cual la norma se aplica²⁴⁰.

²³⁸ *Ibíd.*, p. 172.

²³⁹ *Ibíd.*, p. 177.

²⁴⁰ MICHELI, Corso....Torino: Utet, 1984. p. 85 y siguientes, 106 y siguientes. Citado por GUILIANI FONROUGE, Derecho Financiero VI. Buenos Aires: Depalma 1993. p. 297.

MARTINES CACHERO utiliza la denominación poder tributario y lo define de manera sinonímica o de remisión, a la facultad de establecer tributos:

Es el poder de establecer tributos o prohibiciones de naturaleza fiscal, es decir, el poder de dictar normas jurídicas de las cuales nacen, o pueden nacer, a cargo de determinados individuos o de determinadas categorías de individuos la obligación de pagar un impuesto o respetar un límite tributario²⁴¹.

La definición de este autor es bastante curiosa, considerando que aunque la denominación es poder tributario, a la hora de definirlo lo remite a la facultad de establecer tributos, y en la definición emplea el término poder.

Dejando de lado las reglas lexicográficas, inquieta como para la época de la definición no fue objeto de pronunciamiento alguno, pues aunque deja por fuera elementos importantes del tributo como la constitucionalidad y la territorialidad, si concibe el poder tributario como un límite, y que se ejerce a través de ley, en correspondencia con el linaje de la institución tributaria.

RAMIREZ CARDONA por su parte utiliza la expresión *poder de imposición fiscal* y define el concepto de la siguiente manera:

Facultad de establecer tributos que tiene como fundamento político financiero el hecho que deben satisfacerse determinadas necesidades, tanto colectivas, como públicas. Solo el Estado en sus diferentes ordenes territoriales es el que tiene poder de imposición²⁴², y este poder no es diferente al poder político jurídicamente organizado, o Estado²⁴³.

²⁴¹ MARTINES CACHERO, L..A ., Diccionario de hacienda y derecho fiscal. Madrid: Pirámide, 1976. p. 137 y 82.

²⁴² Derecho Sustancial Tributario. Bogotá: Temis, 1962. p. 59.

Seguido a la definición que realiza el citado autor, en páginas anteriores complementa:

Lo relativo al poder de imposición fiscal antes que al derecho sustancial tributario corresponde al derecho constitucional. Porque no siempre el sujeto activo de la obligación tributaria se identifica con el sujeto con poder de imposición fiscal²⁴⁴.

El derecho constitucional tributario, al referirse a la índole y límites del poder de imposición, es anterior a la existencia de la ley fiscal, es necesario para fundamentar y dar validez a la ley tributaria²⁴⁵.

La imposición fiscal para que se ejerza adecuadamente dentro del Estado de derecho debe someterse a los mismos principios de la división de las ramas del poder público. El impuesto debe establecerse por medio de leyes dictadas por el Congreso, recaudarse por la Administración Pública (fiscal) y someterse la legalidad de los actos administrativos correspondientes a un control político, jurisdiccional y administrativo..., el poder de imposición es una de tantas manifestaciones del Estado en el cumplimiento de su misión histórica querida por la colectividad, según los intereses de la clase dominante²⁴⁶.

Como se puede observar tanto como en la definición como en las otras líneas aportadas por este autor, el avance doctrinal es evidente, la sujeción de lo que él llama *poder impositivo fiscal* a la Constitución es de por sí ya un avance, pues aunque parezca evidente no todos los doctrinantes realizaban esta “aclaración”.

²⁴³ *Ibíd.*, p. 60.

²⁴⁴ *Ibíd.*, p. 58.

²⁴⁵ *Ibíd.*

²⁴⁶ *Ibíd.*, p. 60.

En lo relativo con los límites del poder impositivo dentro del Estado de Derecho, su aporte no es tan minucioso y claro como lo hará la doctrina posterior y se constituye en un punto de partida, pues al someter al poder de imposición los principios de la división del poder público se desglosan valiosos elementos para el Derecho Tributario, por lo menos dentro de las características de nuestro Estado, principalmente para la definición y ubicación del actuar de la Administración en la dinámica de la obligación tributaria, así tenemos el principio de legalidad e igualdad.

En lo relacionado con la definición propuesta por este doctrinante, se encuentra un elemento típico de la doctrina continental europea, cual es la denominación financiera del poder, y aunque RAMIREZ CARDONA lo emplea para denominar la “legitimidad” del Estado al hacer uso de éste, no deja de ser relevante. La diferencia no es simplemente semántica, pues la citada doctrina erige todo un discurso sobre el derecho financiero²⁴⁷, del cual la hacienda pública es una parte, y por ello el poder tributario es otra subdivisión; mientras que nuestro concepto macro es el derecho de la hacienda pública, y debido a que entre nosotros la denominación de derecho financiero corresponde a otra actividad, no necesariamente realizada por el Estado, incluso más bien regulada por él y realizada por los particulares en su mayoría, no estimamos conveniente usarla pues no es de uso general en la doctrina, lo cual no quiere decir que sea incorrecto o equivoca su teoría.

La justificación del concepto se presenta según el doctrinante, en un hecho, satisfacer determinadas necesidades, que como el común de la doctrina, no especifica cuáles son esas “determinadas necesidades”, dejando el concepto bastante nebuloso. Sin embargo contiene una claridad, a saber, *satisfacer*, lo cual indica que el ejercicio de este poder no puede ir más allá que para atender esas necesidades, y deja abierta la duda de lucro

²⁴⁷ Entre nosotros Mauricio Plazas realiza una aproximación, explica el porque de la definición y su problema. PLAZAS VEGA, Mauricio Alfredo. El liberalismo y la teoría..., p. 190-193. Como complemento véase, Curso de Derecho financiero y tributario. FERRERO LAPATZA José Juan, CLAVIJO HERNANDEZ Francisco, QUERALT Juan Martín, PEREZ ROYO Fernando y TEJERIZO LOPEZ José M., Madrid: Marcial Pons, 1998. p. 9-12.

del Estado con el ejercicio de esta facultad, tal como lo impone el Estado liberal a la economía²⁴⁸.

Otro elemento de ésta definición [en nuestro sentir el más importante], es la titularidad, en términos del autor, del *poder de imposición fiscal*, el cual lo establece en cabeza del Estado y sus diferentes ordenes territoriales. Esto aunque parece elemental, es altamente significativo, pues es sólo el Estado quien dentro del marco jurídico puede establecer tributos, nadie por fuera de su concepción está facultado para abrogarse parte del patrimonio de una persona, la fuerza del tributo es así legítima, que no puede confundirse con él que a la fuerza se abroga para sí parte del patrimonio de una persona.

No puede dejarse de lado la relevancia que inculca a la Constitución, límite principalísimo del poder de imposición, tanto que propone un derecho constitucional tributario, a lo cual comentamos que la tendencia es la constitucionalización del Derecho Tributario, sin perder de vista su inevitable internacionalización.

Para terminar el análisis del concepto de este autor, no se separa de la doctrina en general al manifestar que se trata de una manifestación del Estado, idea ésta que se presenta más elaborada en otros autores, los cuales lo ubican en el poder público; igualmente interesante es el tono que le impone al *poder de imposición*, cuando sostiene que se trata del interés de la clase dominante, punto en el cual desafortunadamente no desarrolla su idea.

En la doctrina moderna si hay posiciones que confunden la imposición y el recaudo MABARAC CERECEDO maneja una estructura diferente al resto de la doctrina, pues hace un manejo y una división un poco inusual, veamos.

²⁴⁸ Ver Infra numeral 1.3 pp. 34

Utiliza la denominación de poder tributario y lo define como aquel “conjunto de atribuciones que tiene un órgano público para imponer, determinar, liquidar y cobrar tributos”²⁴⁹, aparentemente confundiendo los momentos de imposición, liquidación y cobro.

Al contrario de parte de la doctrina clasifica y enuncia las atribuciones a las que se refiere para la definición, y lo hace de la siguiente manera, inicia refiriéndose al poder tributario, definiéndolo tal como se indico arriba y sostiene que dicho concepto se subdivide en poder de imposición y poder de determinación, liquidación y cobro, éste último será analizado en el numeral siguiente, a saber, la potestad tributaria.

El poder de imposición lo define como *el conjunto de atribuciones conferidas por la legislación a un órgano estatal para crear normas tributarias, las normas contributivas*²⁵⁰. Acto seguido indica que este poder de imposición puede ser absoluto o relativo, en los siguientes términos:

*Poder de imposición absoluto: Soberanía tributaria, es el poder que tiene el órgano estatal para crear las normas contributivas que genera los recursos suficientes para satisfacer los gastos públicos*²⁵¹.

*Autonomía tributaria (poder de imposición relativo) es la posibilidad que tiene el órgano estatal para crear las normas tributarias, excepción hecha de aquellas que expresamente le prohíban los preceptos constitucionales. En este caso la recaudación de los tributos creados se utilizará en la satisfacción de las necesidades públicas locales*²⁵².

²⁴⁹ MABARAC CERECEDO, Doricela. Derecho financiero público. México D.F.: Mc. Graw Hill, 1995. p. 135.

²⁵⁰ *Ibíd.*

²⁵¹ *Ibíd.*

²⁵² *Ibíd.*

Este tratamiento del tema, utilizando dos términos que la generalidad de la doctrina emplea de manera excluyente (poder tributario y poder de imposición) para diferenciar un concepto macro y su subdivisión, parece en su contexto entendible, ya que critica la posición general de la doctrina que sólo resalta el carácter económico de la obligación tributaria, dejando de lado otras obligaciones “fiscales” que no constituyen pago de una suma de dinero²⁵³, de ahí la presencia tan variada de elementos en la definición.

El poder tributario debe contener elementos que generalmente se identifican en dos extremos, a saber, la imposición y el recaudo, el primero correspondiente al legislativo y el segundo a la Administración, y que según la división de poderes, aunque pertenecen a un mismo ente (el Estado), están claramente diferenciados, y es así, por el resultado de procesos históricos, además de proteger al contribuyente, sujeto proclive a ser objeto de abuso tanto en el ejercicio del poder tributario como de la potestad tributaria, por lo cual es preciso mantener esa distinción de momentos, en aras de garantizar a la parte más débil dentro de la obligación tributaria, el contribuyente.

Este singular aporte es justo tenerlo en cuenta, el poder tributario no puede ser definido solamente en consideración al aspecto económico de la obligación tributaria, por el contrario, en la dinámica de la obligación tributaria se desarrollan una serie de obligaciones formales, las cuales no pueden estar abiertas a la discrecionalidad de la Administración, pues como ya lo anotamos, el afán de seguirle el paso al gasto público, y en ocasiones la inobservancia del **sistema tributario**, dejan desprotegido al contribuyente, lo cual en últimas significa que no se aplica el ordenamiento a rigor, ya por ignorancia o con conocimiento de causa, genera que no se materialicen las finalidades, por lo menos de nuestro Estado, en lo referido al principio de legalidad, debido proceso, legalidad, reserva de ley, justicia, equidad, eficiencia y progresividad, y dado que en realidad este tema es de una importancia simétrica al del poder tributario, requiere de análisis y de un método que lleve a conclusiones que permitan corregir los desaciertos, tanto normativos como operacionales, siendo materia de otra monografía.

²⁵³ *Ibíd.* p.130.

ANDREOZZI no denomina de una manera determinada el concepto, así utiliza las denominaciones de poder de imposición²⁵⁴, potestad de imposición²⁵⁵, potestad tributaria²⁵⁶ y capacidad tributaria²⁵⁷ indistintamente, lo cual supone ya una dificultad.

El análisis de este autor se da en el contexto de una pregunta, ¿se diferencia el poder de imposición al poder de policía?²⁵⁸. Este interrogante surge de la necesidad de la Administración, como prestadora de servicios públicos, de financiar los costos que genera ese servicio vía impuesto y/o tasa²⁵⁹.

Es necesario aclarar que la pregunta se realiza dentro del análisis a un Estado Federal como el argentino, en el cual su doctrina recurre notoriamente al caso norteamericano, en dónde se ha realizado válidamente la misma pregunta.

Como resultado a éste interrogante, el autor concluye que aunque el poder de policía y el tributario pertenecen al Estado, su ubicación sí es bien distinta, así el poder de policía reside en cabeza de las provincias, mientras que el poder tributario pertenece a la Federación y se ejerce mediante ley, establecida por el Congreso federal, con un contenido esencial más no exclusivamente económico²⁶⁰.

BIELSA utiliza la denominación de poder impositivo y lo define en los siguientes términos: *Se expresa en el establecimiento de las contribuciones, dentro de la jurisdicción respectiva y en la extensión lícita*²⁶¹.

²⁵⁴ ANDREOZZI, Manuel. Derecho tributario argentino. Buenos Aires: 1951. p.252.

²⁵⁵ *Ibíd.* p.250.

²⁵⁶ *Ibíd.* p.248.

²⁵⁷ *Ibíd.* p.213.

²⁵⁸ *Ibíd.* p.250.

²⁵⁹ *Ibíd.* p.250, 256.

²⁶⁰ *Ibíd.* p.254-256.

²⁶¹ Compendio de derecho público, constitucional, administrativo y fiscal. Tomo III Derecho fiscal. Buenos Aires: 1952. p. 13.

La definición de este autor en principio parece inexacta pues sólo cobija a las contribuciones, las cuales son una especie dentro del género tributo, pero no por ello la definición es desechable, por el contrario trae un significativo ingrediente, el cual ya se advirtió desde las primeras páginas de este trabajo, y es la relación del tributo con el territorio²⁶², que el autor en estudio trata cuando aduce a la jurisdicción y le imprime un carácter específico al poder impositivo, pues se trata nada mas ni nada menos que del territorio en dónde se gravan los actos económicos que realizan los particulares.

GUILIANI FONROUGE utiliza la denominación de poder tributario, pero advierte que no encuentra mayor distinción con el término potestad e indica que usará el término que más se adecue “a la frase”²⁶³. Esta anotación se comprende en el sentido que el autor no distingue entre los dos términos, aunque esto no es óbice para dedicar una aproximación a la filología, en busca del término más apropiado para definir el concepto.

La definición la expresa de la siguiente manera: *Facultad o posibilidad jurídica del Estado, de exigir contribuciones respecto de personas o bienes que se hallan en su jurisdicción*²⁶⁴.

Páginas más adelante el autor sostiene que el poder tributario además de ser la facultad de aplicar contribuciones, es el poder de sancionar normas jurídicas de contenido tributario, la potestad de gravar²⁶⁵. Y en cuanto a este último, agrega que es inherente al Estado y no puede ser suprimido, delegado, ni cedido²⁶⁶.

En cuanto a la definición de este autor, la similitud salta a la vista con la de BIELSA, tanto por el empleo de la denominación “contribuciones” como por la sujeción a la

²⁶² Ver Infra pp. 2.

²⁶³ Derecho Financiero VI. Buenos Aires: Depalma 1993. p. 297.

²⁶⁴ *Ibíd.* p.296.

²⁶⁵ *Ibíd.* p.308.

²⁶⁶ *Ibíd.* p.309.

jurisdicción. Sin embargo, GUILIANI FONROUGE difiere en la definición en tanto observa que se trata de una *facultad o posibilidad jurídica*, elemento que indica de por sí la vocación al Estado de Derecho del poder tributario, pues no somete la posibilidad o facultad a la fuerza, sino a la ley, al ordenamiento y con ello, sin lugar a dudas tenemos un avance importante, aun así ya nos encontremos en el siglo XX, lo cual no indica “lo civilizado o evolucionado” del sistema [en particular del tributario], pues recordemos como durante todo el siglo XX afloraron los regímenes de facto, en particular en América Latina, cuya primera acción es la inobservancia de la Constitución, las instituciones y la Ley.

GUILIANI FONROUGE complementa su idea sosteniendo que *la facultad otorgada a los representantes del pueblo para crear tributos es la más esencial a la naturaleza y objeto del régimen representativo republicano de gobierno*²⁶⁷.

Aunque la posición del autor es muy cierta, es necesario recalcar que la imposición de tributos no es la única tarea de los representantes del pueblo a corporaciones colegiadas, ya que entre nosotros ellos ejercen control político y edifican el ordenamiento jurídico, entre otras.

SUÁREZ FIERRO además de utilizar la denominación de poder tributario lo define como *el poder para establecer tributos*²⁶⁸, cometiendo un craso error, colocando el definido en la definición, tal como se puede observar. Es de anotar que no toda la doctrina comete este error, aunque se presentan casos particulares, llevando a un estancamiento científico, pues no renueva ni aporta. En el desarrollo del texto aparentemente se hace una claridad respecto de la definición, de la siguiente manera:

²⁶⁷ *Ibíd.* p.334.

²⁶⁸ SUÁREZ FIERRO. El poder tributario como emblema de la democracia. El principio de legalidad como límite del poder tributario. *En:* Quinto encuentro de profesores de Derecho Tributario y Hacienda Pública. Bogotá: ICDDT, 2000. p.224.

“El poder tributario consiste en la posibilidad reconocida a un ente público de establecer tributos mediante una ley formal votada en el parlamento”²⁶⁹.

Aun con la aclaración el concepto sigue adoleciendo de graves falencias; se refiere a una posibilidad [igual que GUILIANI FONROUGE] pero no la califica ni condiciona, es decir, no la relativiza y en este caso en particular si es necesario hacerlo, se trata de una posibilidad constitucional, o legal, o de que clase, pero no se puede dejar en el aire esa posibilidad so pena de no ser exacto.

Sería también interesante reflexionar sobre que forma de gobierno estaba analizando, pues entre nosotros [gobierno presidencialista] es más exacto utilizar el término Congreso, excepto claro esta si lo utilizó en sentido figurado, lo cual le resta seriedad. Salvo estas anotaciones se resalta como es *un ente público* el que establece los tributos, lástima que no precisará, aunque presumimos que a de ser de representación popular por el contenido de la materia.

FERREIRO LAPATZA utiliza la denominación de poder tributario, pero lo circunscribe a un concepto macro, cuál es el poder financiero. Esto se debe a que el autor sostiene que necesariamente el poder esta dividido, poniendo en duda un poder “único” diferente al del pueblo, titular de todos los poderes²⁷⁰. Nos encontramos ante uno de los expositores más destacados de la doctrina continental europea, por lo que su discurso no podía adolecer del concepto de poder financiero.

El poder financiero consiste en una de las manifestaciones del poder soberano, y se le denomina así siempre que ese poder se refiere a la actividad financiera²⁷¹, [la cual, como ya se anoto tiene una connotación distinta a la nuestra]. Este a su vez se

²⁶⁹ *Ibíd.* p.224.

²⁷⁰ FERREIRO LAPATZA, José Juan. Curso de derecho financiero español, Vol. I parte general. Barcelona: 1999. p. 102.

²⁷¹ FERREIRO LAPATZA, José Juan. Curso de derecho financiero español, Tomo I parte general. Madrid: 1974. p. 81.

subdivide en el plano abstracto y el concreto, el primero consiste en la emanación de normas jurídicas que disciplinan los gastos e ingresos del Estado; el plano concreto a su turno contiene la aplicación efectiva de esas normas jurídicas²⁷².

*Cuando el poder financiero se refiere a los tributos se habla de poder tributario. El ejercicio del poder tributario se refiere, así, al establecimiento y aplicación de los tributos*²⁷³.

El aporte de este doctrinante es de una notable influencia, que marca al resto de la doctrina e impone un tono que ya se resalta en este trabajo²⁷⁴, y se trató de la auto imposición, bajo el entendido que *“en una sociedad libre sólo la misma comunidad puede imponerse a sí misma las normas que determinan tributos, es decir, la cantidad con que cada uno de sus miembros ha de sostener los gastos de la colectividad”*²⁷⁵. Igualmente indica que *“no hay nada más peligroso en una sociedad pluralista que el reglamento, ésta es la mayor amenaza contra la libertad”*²⁷⁶.

Si bien la definición del concepto no es la más extensa, si se explica en un contexto de toda una teoría, que ahorra una definición “explícita”.

PERFECTO YEBRA no utiliza una denominación determinada y denomina al concepto como el poder financiero o soberanía financiera, y la define en los siguientes términos:

*La facultad abstracta en materia financiera de una comunidad que se realiza y se consume en un momento histórico determinado, y por ende, se concretiza normativizando su contenido*²⁷⁷.

²⁷² *Ibíd.* p. 82-84.

²⁷³ *Ibíd.* p. 85.

²⁷⁴ Ver *Infra* capítulo 1.3.

²⁷⁵ FERREIRO LAPATZA, José Juan. *Curso de derecho financiero español*, Tomo I parte general. Madrid: 1974. p. 52.

²⁷⁶ *Ibíd.* p.64.

²⁷⁷ YEBRA, Perfecto. *El poder financiero*. Madrid: Edersa, 1977. p. 25.

En esta definición las observaciones empiezan desde la denominación, pues lo recomendable es emplear una sola y no dos, ya que es proclive a crear confusión, más aun cuando se usan las empleadas por este autor. La doctrina en general distingue entre el poder financiero y la soberanía financiera, así FERREIRO LAPATZA entiende por poder financiero un concepto macro, una parte del poder, poder que en particular se refiere a la actividad financiera del Estado²⁷⁸. Por otra parte, la soberanía financiera, aunque si bien se diferencia de plano con la *soberanía tributaria* que PLAZAS VEGA, califica de equívoca expresión²⁷⁹, combina dos términos de una manera poco usual y la lectura que se puede hacer de esta denominación es aún más “extraña”, pues el interrogante que sigue es que lugar ocupa la soberanía financiera dentro de la teoría del poder financiero, típica de la doctrina continental europea.

En cuanto a la definición deja un aire bastante constitucional democrático, sin decirlo, y se entiende dado que se refiere a una *facultad abstracta*, que se consume y realiza en un momento dado, como en una asamblea constitucional, donde los representantes del conglomerado social que componen o compondrán el Estado, deciden la manera y el órgano que establecerá los tributos.

Inicia la definición refiriéndose a una *facultad abstracta*, y termina aludiendo a la *normativización de su contenido*, indicando una faceta regularmente observada por la doctrina, pero de una manera y punto de vista diferente, en el entendido que la generalidad se enfoca en la *normativización* como ejercicio del poder tributario, elemento este que en la definición en estudio es accesoria, pues lo importante es la *facultad abstracta* que permite el ejercicio de lo que nosotros denominamos poder tributario, aun cuando como ya se ha anotado sólo en su *normativización* o ejercicio, es donde encuentra la importancia de ser el objeto de estudio del Derecho Tributario.

²⁷⁸ Ver Infra FERREIRO LAPATZA.

²⁷⁹ PLAZAS VEGA, Mauricio Alfredo. El liberalismo y la teoría..., p. 274.

Dentro de la larga obra de PLAZAS VEGA se resalta el uso de la denominación de poder tributario y la define como la *expedición de normas que crean o modifican tributos y establecen las reglas básicas que tienen que ver con su determinación y aplicación*²⁸⁰.

La madurez doctrinal de esta definición es ostensible a la vista, se refiere a la *expedición de normas*, lo cual plasma su sentido práctico, que no quiere decir que el autor no lo explique, por el contrario, en sus escritos se nota un discurso coherente, con una particular dedicación a la explicación de las teorías y desarrollos no sólo doctrinarios, sino también jurídicos e históricos, lo cual se explica en el carácter didáctico de toda la obra de este autor.

Siguiendo con el análisis de la definición, se aprecia un ingrediente limitador de la Administración dentro de la obligación tributaria, pues tal como se ha analizado, no se puede observar únicamente el aspecto económico, hay que limitar desde la misma definición el ámbito de la Administración, y en este caso nos parece bien delimitado en tanto la ley que impone el tributo *establece las reglas básicas que tienen que ver con su determinación y aplicación*, lo cual es un gran avance en la protección del contribuyente.

Este autor sostiene que el tema del poder tributario se refiere a toda una doctrina, la cual tiene como objetivo el estudio de *la facultad de crear tributos a cargo de los administrados*, y que con base a esta doctrina se llega al desarrollo de otros conceptos, tales como los de potestad, competencia y función tributaria, todos los cuales están relacionados con la aplicación efectiva de ese poder²⁸¹.

Como bien lo anota el autor, el desarrollo de esta doctrina es posterior al principio "*nullum tributum sine lege*"²⁸², y con la cual se puede analizar cualquier período

²⁸⁰ PLAZAS VEGA, Mauricio Alfredo. Derecho Tributario Comunitario: La armonización tributaria en el sistema andino de integración. Bogotá: Legis, 2000. p. 12.

²⁸¹ PLAZAS VEGA, Mauricio Alfredo. El liberalismo y la teoría..., p. 270.

²⁸² *Ibíd.* p. 270-273.

histórico, buscando conclusiones al respecto del ejercicio y límites del poder tributario, los cuales no permanecen estáticos, por el contrario evolucionan según las exigencias de las sociedades sometidas a estudio.

El mismo PLAZAS VEGA en su libro Derecho de la Hacienda pública y Derecho Tributario nos ofrece otra definición, ella es:

La facultad de crear tributos cuyo ejercicio, por regla general, le corresponde a la rama legislativa del poder público. Como tal, se concreta específicamente en la creación de derecho positivo en materia tributaria y está sujeto a los precisos lineamientos para que tal efecto consagran las Cartas Políticas²⁸³.

Aquí se alinea con la parte de la doctrina que al definir el poder tributario lo hacen de una forma que utilizan el término facultad, pero aún así no cambia su madurez, pues lo circunscribe a los lineamientos de la carta política, elemento imprescindible en el entendimiento actual del concepto.

En el libro de CAZORLA PRIETO titulado El Poder tributario en el Estado contemporáneo, encontramos un análisis doctrinario y en él las siguientes definiciones²⁸⁴ :

CARRETERO PÉREZ no se circunscribe a una denominación, pues no excluye entre poder y potestad tributaria, los define de la siguiente manera: “...Consiste en la atribución de los entes públicos, que les faculta para crear y en su caso exigir tributos...”²⁸⁵.

²⁸³ PLAZAS VEGA, Derecho de la Hacienda Pública..., Op. cit., p. 625.

²⁸⁴ CAZORLA PRIETO, El poder tributario..., p. 95.

²⁸⁵ CARRETERO PÉREZ, A. Derecho financiero. Madrid: Santillana, 1968. p. 368. Citado por CAZORLA PRIETO, Luis María. El poder tributario..., p. 95.

Esta definición ni siquiera diferencia entre el poder y la potestad tributaria, conceptos que son diferenciables, en el marco del Estado de Derecho, y consecuente con ese error en la denominación, la definición abarca los momentos de imposición y recaudo, por lo que lleva a inexactitudes, pues al no diferenciar no se identifica en que calidad actúa el Estado en la obligación jurídica tributaria, con las consecuencias que ello puede generar.

AMORÓS RICA utiliza la denominación de poder tributario y lo define así: *Facultad o posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones a las personas o bienes que se hallan dentro de sus fronteras o límites territoriales*²⁸⁶.

Esta definición es bastante similar a las expuestas por BIELSA y GIULIANI FONROUGE, por lo que los comentarios realizados a las definiciones de los citados autores, son válidos a esta definición, tanto en lo referido a la relación del territorio con el tributo, como en la indicación de ser contribución, lo cual, sí utilizan el término de manera no técnica deberían realizar la anotación, pues en la ciencia tributaria, el término contribución tiene una connotación especial, a saber, es una especie del género de los tributos, y al estar dentro de la definición sin advertir el empleo del término puede dejar la sensación de inexactitud.

Se destaca cómo en la definición se refiere a la *facultad o posibilidad jurídica del Estado*, para más adelante aducir la **exigencia** de contribuciones. Es un contraste bien particular, pues inicia su definición con un concepto muy moderno del tributo, cuál es la observancia y empleo del ordenamiento jurídico, en la medida que tanto la facultad o posibilidad son jurídicas, pero emplea el término exigencia, el cual ya no tiene cabida en una teoría del tributo moderna, en la cual el tributo se considera no una exigencia, típica del poder absoluto, sino una contribución²⁸⁷.

²⁸⁶ AMORÓS RICA, N., citado por CAZORLA PRIETO, Luis María. El poder tributario..., p. 95.

²⁸⁷ Se trata de la Escuela Italiana Contendista, cuyo mayor exponente es GIANINI, en la cual, en la fase de creación de la obligación tributaria, la cual es legislativa constitucional, conlleva una implicación del tributo de deber solidario. Apuntes de clase de la Dra. Lucy Cruz de Quiñones. Entre nosotros se puede observar BRAVO

VICENTE ARCHE utiliza la denominación de poder tributario y la define en los siguientes términos: *Poder de establecer tributos, manifestación en el terreno financiero del poder legislativo*²⁸⁸.

A esta definición se le tiene que hacer la misma anotación que se hizo en su momento a SUÁREZ FIERRO, en la medida que el definido no puede estar en la definición. Del resto de la definición no es mucho lo que se puede rescatar, salvo que se refiere al poder legislativo, lo que denota de inmediato que el autor tenía en mente el principio general del Derecho Tributario *nullum tributum sine lege*, sin condicionar ese poder a las normas constitucionales, proceder no recomendable, pues como se anotó en su momento sólo del estudio de la Constitución, se puede partir a una comprensión del sistema a estudiar, so pena de incurrir en inexactitudes.

CORTÉS DOMINGUEZ también utiliza la denominación de poder tributario y lo define como *el poder de establecer tributos*²⁸⁹.

Esta definición al igual que la de SUÁREZ FIERRO y VICENTE ARCHE, es deficiente por cuanto comete el mismo error de los atrás citados en la medida que tiene el definido en la definición, con la anotación de que esta definición por simplista no es recomendable, pues no hace referencia alguna al ordenamiento, a la Constitución, la diferenciación del Estado dentro de la obligación tributaria, ni siquiera alude a facultades o posibilidades, no indica quien es su titular, en fin, esta a diferencia de otras donde los autores se extralimitarse, por buscar mayores sustentos al concepto, ésta peca por omisión de muchos elementos vitales en la definición.

ARTEAGA, Juan Rafael. Los principios de derecho tributario en la Constitución política colombiana de 1991. En: XVII Jornadas latinoamericanas de derecho tributario. Cartagena: ICDT, 1995. p. 78.

²⁸⁸ VICENTE ARCHE, F. Notas de derecho español a los principios de derecho tributario, de A. BERILINI. p. 177. Citado por, Citado por, CAZORLA PRIETO, Luis María. El poder tributario..., p. 95.

MICHELI que fue citado anteriormente para designar la diferenciación del Estado dentro de la obligación tributaria, ahora será analizado en cuanto a la definición del concepto de poder tributario, objeto de este acápite.

Este autor no utiliza una denominación específica, tal como se puede observar

“...Frecuentemente se habla de poder tributario o poder de imposición para individualizar la acción del ente público en el momento de la exacción tributaria y para distinguir la acción legislativa en cuanto se dirige al establecimiento de normas tributarias...”²⁹⁰.

Aun así dado el moderno concepto del tributo, optamos por denominar el concepto como poder tributario, pues la denominación poder de imposición conlleva ese rezago de considerar al tributo como una arbitrariedad “impuesta”, en vez de ser concebido como el resultado del ejercicio democrático por medio del cual los ciudadanos eligen a sus representantes que con observancia del ordenamiento jurídico establecen los tributos necesarios para el ejercicio de las funciones publicas.

En el concepto se resalta el elemento legislativo dentro de la definición, el cual establece las normas tributarias, atendiendo sin lugar a dudas a la máxima *nullum tributum sine lege*, y advertimos que la definición se presenta en el marco de la diferenciación del Estado como creador de la norma tributaria y del Estado como Administración que recauda esos ingresos.

CAZORLA PRIETO utiliza la denominación de poder tributario, y acertadamente manifiesta que esta noción se apoya en conceptos o elementos jurídicos, sociopolíticos

²⁸⁹ CORTÉS DOMINGUEZ, M. Ordenamiento.... Citado por, CAZORLA PRIETO, Luis María. El poder tributario..., p. 95.

²⁹⁰ MICHELI, Corso....Torino: Utet, 1984. p. 85 y siguientes, 106 y siguientes. Citado por CAZORLA PRIETO, Luis María. El poder tributario..., p. 95.

y económicos²⁹¹, y que al ser una realidad sustancial se explica la dificultad de aclarar jurídicamente el poder tributario²⁹².

Para este autor el poder tributario se define de la siguiente manera:

*La posibilidad de decisión-acción propia de determinados órganos integrantes de la estructura del Estado en sentido amplio, en virtud de la cual pueden, a través de los cauces normativos oportunos, establecer tributos como medio de financiación de sus actividades*²⁹³.

Hay que advertir que la definición de este autor se presenta en el contexto de un poder político, que según sus propias palabras, “... se trata de un fenómeno de difícil *aprehensión intelectual por su amplitud y vaguedad...*”²⁹⁴, del cuál el poder tributario es una manifestación²⁹⁵.

La presencia del poder político dentro de la definición se explica por el querer del autor en partir desde los cimientos básicos del poder tributario, para lograr desentrañar su auténtica dimensión actual²⁹⁶. Bajo este entendido, el autor realiza todo un examen minucioso, así concluye que el poder es una capacidad o posibilidad de acción que proviene de sujetos personificados, se plasma en la participación de un proceso de decisión; el ámbito de decisión, es por tanto, consubstancial de la noción de poder²⁹⁷.

²⁹¹ *Ibíd.* p. 22.

²⁹² *Ibíd.* p. 53.

²⁹³ *Ibíd.* p. 96.

²⁹⁴ *Ibíd.* p. 80.

²⁹⁵ AMORÓS RICA, A. Derecho Tributario, citado por CAZORLA PRIETO, El poder tributario..., Op. cit., p. 85.

²⁹⁶ *Ibíd.* p. 81.

²⁹⁷ Análisis que parte del término poder, tanto etimológica como socialmente. Acude así al diccionario de la real academia de la lengua, a MURILLO FERROI. Estudios de sociología política. Madrid: Tecnos, 1953. LASWELL H.O. y KAPLAN, “Le pouvoir”, en Le pouvoir politique, París: Dalloz, 1975. Power and society, a framework for social enquiry, New York: 1950. WEBER, M. Wirtschaft ud Gesellschaft. Tubinga: 1947. ZAFRA VALVERDE, J. Poder y poderes. Pamplona: Enusa, 1975. KUHN H. El Estado. Madrid: Rialp, 1979.

Sin embargo el autor advierte que junto con la noción de poder político, hay que situar *la mayor o menor efectividad de dicha acción, o, en otras palabras, la obtención de una respuesta favorable a la decisión adoptada*²⁹⁸; esta apreciación ha llevado a definir el poder en un sentido de relación y no simplemente como una propiedad²⁹⁹.

Como conclusión aporta lo siguiente: “... *El poder así se enfoca desde el ángulo del logro o no de las consecuencias queridas por la decisión inicial; de lo dicho se desprende que la acción-decisión que el poder político comporta, se dirige a la consecución de un determinado fin. El poder político, por lo tanto, no se agota en la simple decisión traducida en mandato, sino que en su naturaleza hay que contemplar también el elemento finalista*³⁰⁰...”.

Esta forma de analizar el concepto pondría muy en entre dicho el ejercicio del poder tributario en nuestro Estado, en donde los niveles de eficacia de la norma tributaria no son óptimos teniendo en cuenta que la evasión es de un 30%³⁰¹.

OUNDJIAN BARROS utiliza la denominación de poder tributario, y en un interesante desarrollo del concepto, concluye que:

*El poder tributario es una facultad o posibilidad en cabeza de determinados órganos del Estado a través del cual pueden, de acuerdo con la ley, establecer tributos como medio de financiación de sus actividades, y cuyo ejercicio está limitado al territorio sobre el que dicho Estado es soberano, afirmación válida incluso bajo el sistema Federal*³⁰².

²⁹⁸ KUHN H. El Estado, citado por CAZORLA PRIETO, El poder tributario..., Op. cit., p. 81.

²⁹⁹ LASWELL H.O. y KAPLAN, “Le pouvoir”, citado por CAZORLA PRIETO, El poder tributario..., Op. cit., p. 82.

³⁰⁰ RUSELL, Bertrand. Power, citado por CAZORLA PRIETO, El poder tributario..., Op. cit., p. 82.

³⁰¹ Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, Oficina de estudios económicos comunicación 52501.

³⁰² OUNDJIAN BARROS, El principio de territorialidad tributario a la luz del comercio electrónico..., Op. cit., p. 224.

Como podemos observar el autor emplea los términos *facultad o posibilidad* para definir el poder tributario; y la soberanía la emplea para el ámbito territorial de la definición, lo cual no es general en la doctrina y en nuestro concepto es muy acertado, dando coherencia al análisis que antecede a la definición, dónde se explica cómo la persona jurídica Estado no puede ser considerada soberana en el campo de sus funciones, especialmente la tributaria³⁰³.

Inquieta cómo el autor no hace relación al orden constitucional, pues en la definición lo condiciona a *la ley*, y a lo largo de su estudio se refiere con fija atención al *Estado Social y democrático de Derecho*, que él mismo califica de moderno³⁰⁴, y que si bien la cualidad más importante de este “tipo” de Estado es la observancia del ordenamiento jurídico, éste no sólo se conforma de leyes y normas derivadas, por lo cuál es necesario, así se presume, la referencia obligada a la Constitución y al Derecho internacional público.

La definición contiene elementos clásicos que bien valen la pena resaltarse, la presencia del ingrediente de los tributos como *medio de financiación de las actividades* del Estado, es de vital importancia en la definición, pues conlleva así sea desde el plano teórico, la imposibilidad de lucro personal con el tributo, la cual fue una etapa primaria de la institución que no puede perderse de contexto. Igualmente contiene el elemento territorial del tributo, sin el cual el concepto resulta incompleto.

LINARES QUINTANA utiliza la denominación de poder impositivo, y condiciona que éste ha de tener carácter constitucional, para que la justificada y democrática contribución de cada uno de los habitantes para el sostenimiento de gastos de un Estado, no degenera en exacción y despojo³⁰⁵.

³⁰³ *Ibíd.* p. 212.

³⁰⁴ *Ibíd.* p. 210.

³⁰⁵ LINARES QUINTANA, Segundo. Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional argentino y comparado. Parte Especial Tomo IV, la libertad constitucional y libertades particulares. Buenos Aires: Alfa, 1956. p.309.

Este autor critica las posturas en las que se asocia el poder tributario con la soberanía, y sustenta que “...*El poder impositivo es uno de los tantos poderes constituidos, y la soberanía únicamente se exterioriza a través del poder constituyente, que está en un plano superior a aquel en que operan los poderes constituidos...*”, y citando a BIELSA complementa, “...*no puede hablarse de soberanía fiscal como sinónimo de poder impositivo, que es una emanación, en el orden interno, del poder legislativo. La soberanía es una e indivisible, y se exterioriza y ejerce en plano internacional. La soberanía es un concepto político y no estrictamente jurídico...*”³⁰⁶. OUDJIAN BARROS citando a FALCON Y TELLA comparte una apreciación similar, en el entendido de la necesidad de desvincular a la soberanía del poder tributario, por cuanto carece de sentido en la actual concepción del moderno Estado constitucional considerar como soberano al Estado, contrario a lo que sucedía en la problemática jurídico política de la monarquía absoluta³⁰⁷.

Aunque si bien LINARES QUINTANA no trae una definición explícita, como la mayoría de autores que analizamos aquí, si contiene [**en su análisis constitucional**] unos elementos que no pueden dejarse pasar por alto. Así, tenemos cómo para este autor es una necesidad ejercer, lo que en sus términos denomina, *el poder impositivo*, para costear los gastos que se derivan de la dinámica política y administrativa del Estado³⁰⁸, cumpliendo los fines que justifican y dan razón de ser a su existencia³⁰⁹. No olvidemos como condiciona al orden constitucional ese poder impositivo, que se manifiesta a través de lo que él conceptúa el poder legislativo, con lo cual, aunque parezca obvio, resalta [y a nosotros nos parece que actualiza] la máxima del Derecho Tributario, tantas veces repetida aquí, *nullum tributum sine lege* al estar explícitamente contemplada en la Constitución.

³⁰⁶ BIELSA, Compendio de derecho público, citado por LINARES QUINTANA, Op. cit., p. 316-317.

³⁰⁷ FALCON Y TELLA, Introducción al derecho financiero y tributario de las comunidades europeas, citado por OUDJIAN BARROS, El principio de territorialidad tributario a la luz del comercio electrónico..., Op. cit., p. 210, pie de página 162.

³⁰⁸ LINARES QUINTANA, Op. cit., p. 310.

ALIOMAR BALEIRO, denomina al concepto *el poder de tributar* y lo define así:

El tributo es vetusta y fiel sombra del poder político hace más de veinte siglos. Donde existe un gobierno, él se proyectará sobre el territorio bajo su dominación. Innumerables testimonios, desde la antigüedad hasta hoy, excluyen cualquier duda. En el curso del tiempo, el impuesto, atributo del Estado, del que no puede prescindirse siquiera en los regímenes comunistas de nuestro tiempo, pero perfeccionase desde el punto de vista moral, adaptación a las cambiantes formas políticas, refléjase sobre la economía o sobre los reflejos de ésta, fíltrase en principios o reglas jurídicas y utiliza diferentes técnicas para la ejecución práctica³¹⁰.

Esta impactante definición contiene muy variados ingredientes con interesante proyección. Así impone que el carácter histórico del poder político no abandona al tributo y contiene el elemento territorial dentro de la definición de una manera muy desarrollada.

Singularmente califica al tributo [utilizando la acepción *impuesto*] como *atributo* del Estado, de tal importancia que es imprescindible, y denotando la época de la definición, cuando aduce "... en los regímenes comunistas de nuestro tiempo...", sin embargo no por ello la definición es descartable, por el contrario, impacta la manera como el autor explica, o por lo menos reflexiona, de la constante actualización del concepto a las cambiantes formas políticas.

No deja desapercibido el autor la variable económica dentro de la definición, manifestando que puede llegar a tener incidencias jurídicas; y por último, para referirse

³⁰⁹ *Ibíd.* p. 311.

a lo que nosotros denominamos el recaudo, utiliza la expresión *técnicas*, muy apropiada en nuestro sentir para aludir a la acción de la Administración.

2.2.1.2 Límites. El concepto de poder tributario es susceptible de limitación tanto en el plano conceptual como en el concreto. Los límites conceptuales difieren de los concretos, dado el propio ámbito a limitar, en el campo conceptual estamos en frente de la creación de los tributos, por el contrario en los límites concretos es necesario un análisis de la normatividad aplicable, pues aquí, estamos refiriéndonos no ya al concepto teórico, sino a la práctica dentro del marco de un Estado dado. El presente ejercicio de limitación se restringe al concepto teórico.

Por definición el poder tributario es **limitado** sobretodo en un Estado de Derecho, en donde no se conciben potestades absolutas. Como bien lo anota OUNDJIAN BARROS, los límites del poder tributario son varios y al respecto sostiene:

Las limitaciones son de diversa índole, aunque las principales se pueden resumir en tres: la limitación jurídica, la limitación económica y la limitación internacional.

La limitación jurídica se evidencia en su ejercicio, puesto que éste debe estar siempre encausado de conformidad con la normativa vigente; la limitación económica alude a la estabilidad económica del Estado, para que el ejercicio del poder tributario no la desintegre y la limitación internacional es muy amplia, y depende de la integración con otros Estados³¹¹.

³¹⁰ BALEEIRO ALIOMAR, Limitações constitucionais ao poder de tributar, citado por LINARES QUINTANA, Op. cit., p. 309.

³¹¹ OUNDJIAN BARROS, El principio de territorialidad tributario a la luz del comercio electrónico..., Op. cit., p. 220.

Aunque si bien las limitaciones aludidas por OUNDJIAN BARROS, son precisas y pertinentes, consideramos necesario agregar que existen límites políticos, pues en una sociedad el tributo es mucho más que un medio de financiación del Estado, y por mas compenetrada que esté una sociedad en una meta común, en un proyecto de sociedad, en un sistema democrático, no se permite el ejercicio sin controles del poder tributario.

Dentro del límite económico también es importante recalcar que la presión fiscal tiene un límite cuantitativo³¹². Consideramos que dentro del límite económico se encuentra la capacidad de pago del contribuyente, pues necesariamente el capital se conforma de bienes escasos, por lo cual es restringido, y el aporte de las personas para el sostenimiento de los gastos del Estado, no puede ser tal que consuma todo su patrimonio, y menos en un Estado como el nuestro, donde cada vez se transfieren más responsabilidades públicas a los particulares [educación, salud, seguridad social, vigilancia, y de cierta manera en los arbitramentos, también la justicia], siendo justo ya empezar a exigir contraprestación sino directa, por lo menos si mediata, y con mayor razón en las circunstancias hobbesianas, de la defensa a la vida y protección básica, deben ser revaluadas para buscar nuevos deberes al Estado, aún en guerra como el nuestro.

2.2.1.3 Características. Las notas distintivas del poder tributario varían según el contexto histórico y político que se analiza dentro de una sociedad. Así, en el absolutismo monárquico sus características se confundían con la soberanía; pero, como se ha advertido aquí, de la necesidad de superar esa concepción, se procede a no caracterizarlo de manera “tradicional”.

Dentro de un Estado de Derecho Constitucional proponemos como características del poder tributario las que siguen:

³¹² GIANNINI, Instituciones ..., citado por CAZORLA PRIETO, Luis María. El poder tributario..., p. 163.

a) Público: Denota la cualidad, por medio de la cual, el poder tributario se ejerce para el sostenimiento de los gastos del Estado. Así entonces, no se puede concebir como ingreso para el lucro personal tanto de particulares como de funcionarios del Estado. Así mismo entendemos nosotros que es por su naturaleza pública intransmisible e irrenunciable³¹³.

b) Constitucional: En el sentido que se en consagra en la pirámide normativa o norma de normas³¹⁴, y de no ser así, es decir que la titularidad de establecer tributos se encontrara en una norma legal ordinaria, presenta la eventualidad de poder ser modificada o incluso suspendida, por el ejecutivo cuando éste tiene potestad para hacerlo, salvo claro esta que la misma norma le prohíba explícitamente al ejecutivo realizar dicha acción.

c) Abstracto: En la medida que se trata del establecimiento de los tributos, y por ello, no implica como tal, la determinación de la obligación tributaria³¹⁵. Igualmente el poder tributario se aplica a la totalidad del conglomerado social del Estado, sin olvidar que se debe atender a la igualdad ante la ley³¹⁶.

d) Complejo: No sólo se agota en la creación de los tributos, también cobija la determinación de los deberes formales que debe cumplir el contribuyente al momento de cumplir con su obligación de contribuir.

³¹³ CAZORLA PRIETO, El poder tributario..., Op. cit., p. 160.

³¹⁴ *Ibíd.* p. 161. Por lo menos en los sistemas jurídicos pertenecientes a la familia de derecho continental europeo o romano germánica, y en algunas anglosajonas como por ejemplo Estados Unidos.

³¹⁵ CRUZ DE QUIÑONEZ, Lucy. Marco constitucional del derecho tributario. En: Derecho Tributario. Bogotá: Instituto colombiano de Derecho Tributario, 1999. p. 230.

³¹⁶ CAZORLA PRIETO, El poder tributario..., Op. cit. p., 160.

e) Originario: En el mismo sentido que lo caracteriza CAZORLA PRIETO, es decir, como la génesis y fundamento práctico del establecimiento de los tributos, sin acudir a otra fuente externa del agente que lo ejerce³¹⁷.

f) Limitado: Sin lugar a dudas esta es una de las características primordiales del concepto del poder tributario, ya desarrollada anteriormente³¹⁸.

Ya establecidas las características del poder tributario, procedemos a abordar el tema de la teoría del poder tributario originario y derivado.

- **Poder tributario originario y derivado.** Generalmente la doctrina ha diferenciado dentro del poder tributario una vertiente originaria y otra derivada, según su ejercicio. Se trata de una teoría primeramente expuesta por BLUMENSTEIN³¹⁹, aunque parte de la doctrina se la atribuye a RANELETTI³²⁰, y con eco casi total en la doctrina, según la cual si el poder de establecer tributos emana directamente de la Constitución sin la observancia de límites el poder tributario es originario; por el contrario si hay límites, como la ley, aún así haya reconocimiento constitucional “expreso” se le denomina poder tributario derivado³²¹.

CAZORLA PRIETO sostiene que esta diferencia se explica por la existencia de una pluralidad de lo que denomina “titularidades tributarias”, en un mismo espacio determinado³²². Así mismo considera que el desarrollo de esta doctrina va de la mano

³¹⁷ *Ibíd.* p. 161. En este caso CAZORLA PRIETO acude al diccionario de la real academia de la lengua, el cual entre otras acepciones define originario como lo que da origen a una persona o cosa, definición esta que transporta al campo de los tributos. Esta característica es consecuencia de la concepción moderna del tributo y su relación con la soberanía, concepción que considera a la soberanía como un concepto político no aplicable al campo de los tributos, tema este que se trata seguidamente de las características, cuando se aborde la doctrina del poder originario y derivado. Así esta característica no tiene que relacionarse con esta teoría.

³¹⁸ Ver *Infra* 2.2.1.2 Límites.

³¹⁹ CRUZ DE QUIÑONEZ, Marco constitucional..., *Op. cit.*, p. 233.

³²⁰ CAZORLA PRIETO, El poder tributario..., *Op. cit.*, p. 168.

³²¹ CRUZ DE QUIÑONEZ, Marco constitucional..., *Op. cit.*, p. 233.

³²² CAZORLA PRIETO, El poder tributario..., *Op. cit.*, p. 164.

con la observancia de la soberanía en el derecho financiero³²³, [el cual es oportuno recordar que se trata de un concepto macro, superior al poder tributario, y que contiene lo relacionado con los gastos e ingresos del Estado], que con las anotaciones realizadas por la doctrina “moderna”, que aboga por desligar la noción de soberanía a la del tributo, conlleva a diferentes conclusiones, prescindiendo dado el caso de esta teoría.

Sus orígenes se remontan, según CAZORLA, a la escuela del derecho público alemán del siglo XIX, en la cual la concepción de la soberanía era autoritaria, monolítica y omnicompresiva; el rey era la personificación de la soberanía y titular de los poderes del Estado³²⁴. Después la soberanía se ubicaría en la Constitución con el tinte de popular y nacional, que con el paso del tiempo se dará su legitimación democrática³²⁵.

Las críticas que se le realizan a esta teoría inician en la soberanía, argumentan sus detractores que dentro de sus características, se evidencia que es intransmisible por su titular, por lo cual, aunque se entiende la emanación de normas que establecen tributos a nivel “nacional”, el problema se presenta en el nivel de las entidades territoriales que conforman a la nación³²⁶, ya que la soberanía es “intransmisible” entonces ¿Cómo éstas entidades ejercen un poder tributario?. La respuesta dada es que no existe soberanía derivada ni delegada, ya que por naturaleza la esencia de la soberanía es que sea originaria e inalienable, por lo que las entidades territoriales establecen sus tributos al abrigo de los preceptos jurídicos estatales³²⁷.

Otra crítica reside en la característica que consiste en la diferenciación de poder tributario originario y derivado según el rango de la norma que establece el tributo.

³²³ *Ibíd.* p. 165.

³²⁴ *Ibíd.* p. 165.

³²⁵ *Ibíd.* p. 166.

³²⁶ *Ibíd.* p. 171.

³²⁷ SOAREZ MARTINEZ, P. Da personalidad tributaria, citado por CAZORLA PRIETO. *El poder tributario...*, Op. cit., p. 172.

Originario el poder establecido en la Constitución, derivado el reconocido en las normas subordinadas a aquella.

El poder originario así visualizado es un reflejo directo de la soberanía, en ella está el fundamento; por el contrario, el poder derivado se ejerce a través de normas subordinadas, y aquí su fundamento ya no es la soberanía “directa”, sino la norma legal de rango inferior a la Constitución, por ello su denominación de derivado³²⁸.

Las razones por las cuales esta teoría no cala son el factor de la soberanía que acompaña al poder tributario, y porque con el desarrollo de la constitución económica, cada vez más las “titularidades tributarias” tienen reconocimiento constitucional³²⁹, y entonces ¿Porque derivado si ya tienen el reconocimiento constitucional?, por lo que cabría preguntarse, ¿Si hay reconocimiento constitucional, hasta que punto las titularidades tributarias tienen un derecho, este es, el de exigir la ley que les permita establecer sus propios recursos?.

Otra de las críticas es relativa a la característica de ilimitado del poder tributario originario que permite diferenciarlo del derivado, el cual es limitado en el entendido que está subordinado a la Ley que le permite desarrollarlo³³⁰. Esta característica no es un buen medio para decantar el concepto de poder tributario originario y derivado, en primer lugar porque como ya se anotó en su momento, si el poder tributario tiene una primerísima característica es la de ser limitado³³¹, como todos los poderes, en particular los del Estado.

Para concluir, consideramos que la diferenciación que se realiza sobre el poder tributario en tanto originario como derivado, tiene que ser superada pues no aporta para

³²⁸ *Ibíd.* p. 172.

³²⁹ *Ibíd.* p. 173. En este sentido no sólo la Constitución española, también la Constitución colombiana.

³³⁰ Entre los autores que distinguen de esta manera se encuentran COCIVERA, AMORÓS, YEBRA, MICHELI, BERLIRI, entre otros, *Ibíd.* p. 173, pie de página No. 399.

³³¹ Ver *infra* 2.2.1.2. Límites, y CAZORLA PRIETO, *El poder tributario...*, Op. cit., p. 174.

la configuración del concepto, por lo menos mientras siga siendo identificado con la soberanía, su ilimitación y la consagración constitucional-legal³³²; y al carecer de definiciones divinas la construcción de la definición del concepto es tarea que ocupará a la ciencia tributaria en tanto como las circunstancias exijan una elaboración a su medida, y lógicamente, haya interés en ello.

2.2.2 La potestad tributaria.

La potestad tributaria es una especificidad de la potestad reglamentaria que posee la Administración, y que recibe el nombre de tributaria para los efectos reglamentarios de la ley tributaria o que impone el tributo³³³. Este resultado no se produjo de una sola vez, es el reflejo de un proceso histórico largo y complejo.

Con la caída del imperio romano y la desarticulación de su sistema, se feudaliza el poder, teniendo como protagonista al rey³³⁴. En este momento los articulados que giran alrededor del poder se basan en la paz, siendo el primer paso excluir la autodefensa, lo que conlleva a una monopolización de la seguridad y la justicia en manos del príncipe. La simplicidad y estaticidad de la organización y vida sociales hacen que las funciones del poder sean limitadas sin exigir gran pulimento. Así, la estructura organizativa de dicho poder era también sencilla, se centraba en el rey que actuaba auxiliado por un consejo o asamblea, se apoyaba en un reducido aparato de servidores domésticos, y representantes territoriales con jurisdicción variable según el señorío aplicable³³⁵.

³³² No consideramos que la consagración necesariamente tenga que ser constitucional, pues aunque así no sea, por vía legal se puede hacer; lo verdaderamente preocupante es que la Constitución prohíba las autorizaciones legales a las entidades territoriales para el establecimiento de sus tributos, estipulando un sistema tributario unitario, central, único, en el cual no haya cabida para que las entidades territoriales generen sus propios recursos, actuar discutible pues consciente dependencia de la periferia hacia el centro, y en la economía actual el término que hay que lograr es el de autosostenibilidad, sea o no responsable, en la medida que manifiesta la imposibilidad del gobierno central del desarrollo de su tarea, la cual disimula transfiriéndola a las entidades territoriales, entre otras formas, permitiéndole generar sus recursos para atender “directamente” sus necesidades.

³³³ PLAZAS VEGA, Derecho de la Hacienda Pública..., Op. cit., p. 265-266.

³³⁴ Ver Infra 1.1.

³³⁵ LUCIANO PAREJO, Alfonso. Manual de Derecho Administrativo. Barcelona: 1998. p. 3.

La despersionalización del Estado³³⁶ que se presenta en conjunto con la revolución de los medios de producción agrícola y sus excedentes, sumado al desarrollo tanto del artesanado como de la vida urbana, originan profundos cambios en la vida económica y social, haciéndola más compleja; cambios éstos que repercuten en las estructuras políticas y en particular en la organización estatal³³⁷. La dimensión de las empresas y proyectos políticos, determinados por la belicosidad y el mercantilismo propician el proceso de concentración del poder, que por el mismo desarrollo ya sembrado, se limita³³⁸.

Al quitarle la potestad legislativa al rey se aprovecho su “infraestructura” para asegurar el cumplimiento de la ley, teniendo como presupuesto base el poder de policía, que ya existía pero cambiará, como una acción positiva sobre las personas a las cuales se les impone³³⁹. El reglamento surge entonces como el medio para buscar un efecto, sujeto al ordenamiento, y que con su continuo uso se dará asimismo un propio “derecho”; su relación con el particular será una relación pública con origen en el propio ordenamiento que habilita a la Administración a actuar³⁴⁰.

Esta acción se diferencia de otras realizadas por el mismo Estado, como por ejemplo, la de administrar justicia, y es aquí donde se empieza a configurar la Administración, que se perfeccionará de la mano del Derecho, así se dará la profesionalización del aparato estatal con la burocracia³⁴¹, la cual tiene matices que empiezan en la absoluta discrecionalidad del príncipe³⁴², hasta la concepción moderna de la carrera

³³⁶ Ver Infra 1.3.

³³⁷ LUCIANO PAREJO, Manual de Derecho..., Op. cit., p. 4.

³³⁸ *Ibíd.* p. 5, ver Infra 1.2, 1.3.

³³⁹ *Ibíd.* p. 5.

³⁴⁰ ROMANO, Santi. Corso di Diritto Costituzionale, citado por CAZORLA PRIETO, El poder tributario..., Op cit., p.98.

³⁴¹ *Ibíd.* p. 9. Con la ilustración y los enciclopedistas se incorpora el propósito de desvincular a los administradores públicos del soberano, sometiéndolos al control del poder popular. A partir de la aportación “decisiva” de Napoleón, la neriación del sistema administrativo se realiza a través del principio de jerarquía, todo lo cual constituye a la postre el cuadro en que se mueve el funcionario weberiano, orgulloso de sus responsabilidades, y cuyo estatus le permitía granjearse el respeto de la burguesía y la envidia de la clase obrera. RAMON MARTÍN, Mateo. La administración. Función pública. La función pública del siglo XXI. En: El derecho público de finales de siglo... Op Cit. p.277.

³⁴² VELEZ GARCÍA, Los dos sistemas..., Op. cit., p. 6-7.

administrativa, sin perder de vista la venta de cargos públicos para el financiamiento de gastos³⁴³.

Aunque sin lugar a dudas la Administración ha evolucionado, dentro de ella siguen rezagos propios de su estatus originario, como por ejemplo su denominación de *potestad*, la cual se entiende en el contexto monárquico de la reserva del deseo real frente a determinado asunto, pero que en el actual Estado constitucional de Derecho no se puede interpretar de esa manera, aun así tenga la denominación de potestad, pues la función primordial de la Administración es la de hacer cumplir la ley, a través de una herramienta muy suya, el reglamento, que en la lógica de la pirámide de MERKL³⁴⁴ no puede contravenir, salvo autorización expresa, las normas superiores a ella, a saber, la Constitución, los tratados internacionales y la ley.

En este punto en particular se presentan dos extremos. La teoría de los plenos poderes, por medio de la cual se faculta a la Administración con una competencia lo mas amplia posible, otorgada por el legislativo. El otro extremo consiste en que no hay reglamento que la ley no autorice, por lo cual el reglamento no es ya un ejercicio normal de una competencia del ejecutivo³⁴⁵.

La explicación al porque de la denominación potestad se puede ubicar en la argumentación de la divinidad, y por ende de superioridad, del poder que residía en las manos del príncipe. Sin embargo su presencia en los distintos ordenamientos jurídicos es constante³⁴⁶ y en el nuestro en particular de muy vieja data, la primera referencia la

³⁴³ Ver Infra 1.4. Este fenómeno no es único de las corporaciones del nuevo mundo, es la aplicación de una política ya implementada en Europa.

³⁴⁴ Ver Infra 2.1.2 literal b.

³⁴⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. El sistema de fuentes del derecho. En: El derecho público de finales de siglo... Op Cit. p.429.

³⁴⁶ A manera de ejemplo tener en cuenta la Constitución española en su Art. 107.

tenemos en la Ley 153 de 1887³⁴⁷, anotando que ha perdurado y en la Constitución de 1991 se sigue haciendo referencia expresa a ella³⁴⁸.

Al respecto de la Administración, en especial la que se enfoca a los tributos, la doctrina reciente sostiene:

El fisco colombiano ha sido objeto de un buen número de estudios con diversos enfoques teóricos y posturas ideológicas que han tratado de brindar un poco de claridad a un tema complejo y polémico, sin embargo, no se ha investigado sobre el órgano responsable de recaudar los tributos y la presión que ejercían los gremios sobre las transformaciones tributarias³⁴⁹.

Anotación preocupante sobre el espacio investigativo que no se tiene enfocado en el órgano capacitado para realizar el recaudo y que además, por vía indirecta, toda vez que se hace parte de la Administración pública y por ello del gobierno, tiene iniciativa legislativa en materia contributiva³⁵⁰.

El concepto de potestad tributaria sin lugar a dudas es posterior al de poder tributario, su decantación se produjo por el resultado de la separación de la imposición del tributo

³⁴⁷ **Art.12.** Las órdenes y demás actos ejecutivos del gobierno expedidos en ejercicio de la *potestad reglamentaria*, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución, a las leyes ni a la doctrina legal más probable. En: Código Civil, Bogotá D.C.: Legis,1997. p.446.

³⁴⁸ **Art.189.** Corresponde al Presidente de la República como jefe de Estado, jefe de Gobierno, y suprema autoridad administrativa: 11°) Ejercer la *potestad reglamentaria*, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Es necesario interpretar este numeral teniendo en cuenta el numeral décimo del mismo artículo, donde corresponde al Presidente de la República entre otras, **obedecer**, las leyes. En: Constitución política de Colombia, Bogotá D.C.: Legis, 1997. p. 84-85.

³⁴⁹ LOPEZ GARAVITO, Luis Fernando. La hacienda y el tesoro, citado por ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi y RODRIGUEZ SALAZAR, Oscar. Op. cit. p. 56. Cabe recordar que lo realizado en el primer capítulo de este trabajo lejos se encuentra de satisfacer los intereses de la historiografía fiscal colombiana, lo cual se constituye en tema suficiente para varios trabajos.

³⁵⁰ Constitución política de Colombia Art. 346.

y de la recaudación del mismo, momentos éstos que no siempre estuvieron separados³⁵¹.

Aunque no lo parezca la identificación y definición que se le da al concepto de la potestad tributaria es sumamente importante y con consecuencias concretas en el campo de la obligación tributaria³⁵². Así si adoptamos la teoría de los plenos poderes de la Administración en materia tributaria llegaríamos al extremo de la capacidad y competencia de la Administración para establecer tributos, caso en el cual se confundiría con el poder tributario³⁵³. Cosa lamentable más que para la ciencia tributaria, para el contribuyente que paga los impuestos, pues se echarían por la borda los logros históricos obtenidos en materia de representación y tributación.

Por el contrario, si atendemos a la postura de la negación del reglamento como ejercicio normal de una competencia del ejecutivo, y que por ello, sin autorización no hay reglamento, tendremos como resultado un actuar limitado a la autorización legal atribuida a la Administración. Igualmente peligroso si se emplea mal, si no se establecen los límites y se fijan sus alcances, por ejemplo, se expide una ley que autoriza a la Administración a establecer tributo sin discriminación alguna sobre el hecho generador, sin topes mínimos y máximos para la tasa, sin límites en la base gravable, en fin.

Por ello es la cantidad de garantías que se establecen en el ordenamiento jurídico para el establecimiento de tributos. Una Constitución que otorga la potestad de imponer tributos en cabeza de los representantes de los contribuyentes, y que le prohíbe delegar ese poder en la Administración, el sometimiento de la Administración a la ley con la función de hacerla cumplir, la imposibilidad de la Administración de establecer o

³⁵¹ El absolutismo es la fase por excelencia donde se confunden todos los momentos del tributo, y todos los poderes del Estado en una misma persona. Ver *Infra* 1.2. Este es el resultado de lo que YEBRA denomina la dogmática jurídico financiera. YEBRA, Perfecto. *El poder ...* p. 80. Citado por CAZORLA PRIETO, Luis María. *El poder tributario...*, Op Cit. p.100.

³⁵² CAZORLA PRIETO, Luis María. *El poder tributario...*, Op Cit. p.100.

modificar vía reglamento los tributos, los requisitos formales del establecimiento del tributo, etc., etc., etc., tantas garantías posibles, que a la hora del afán presupuestario resultan ser pocas.

FERREIRO LAPATZA al respecto anota que no hay mejor reglamento que aquél que no existe, prepondera la necesidad de leyes lo más perfectas posibles, donde no haya nada que precisar, aclarar ni delimitar; pues el reglamento encierra una voluntad innovadora, ajena a la del legislador. Citando a GONZALEZ DE ENTERRÍA sostiene que no hay nada más peligroso en una sociedad pluralista que el reglamento, el cual, es la mayor amenaza contra la libertad³⁵⁴.

2.2.2.1 Teoría general. Como bien se anotó en su momento³⁵⁵, el concepto de tributo se madura científicamente y permite que se llegue a su perfección desde hace relativamente poco.

El primer paso de la dogmática, por así decirlo, fue el de encontrar el porque de los tributos, después el como, y se siguieron un alud de preguntas relacionadas con el tributo, que aún hoy están por contestar, y aquellas que tienen respuestas se debaten y perfeccionan, con lo cual la doctrina en general y la ciencia en particular avanzan.

El avance sin lugar a dudas se lo debemos a las definiciones que confunden la imposición con el recaudo, por ejemplo como las propuestas por BERLIRI y FALCON Y TELLA, en las cuales se encuentra el inicio de la evolución conceptual pues al no diferenciar generan imprecisión³⁵⁶, lo que fuerza a la doctrina a cuestionar y con ello se generan resultados que a su vez hacen parte del “ciclo” científico.

³⁵³ *Ibíd.* p.100.

³⁵⁴ FERREIRO LAPATZA, *Curso de derecho....*, Op. cit., p. 60-64.

³⁵⁵ Ver *Infra* 2.2.1.1 definición de poder tributario de BERLIRI, con la anotación de GUILIANI FONROUGE en donde cita a MICHELI.

³⁵⁶ CAZORLA PRIETO, Luis María. *El poder tributario....*, Op Cit. p.101.

Aunque si bien CAZORLA PRIETO le adjudica el avance a ALESSI, páginas atrás sostiene que en 1949 GIANINI ya diferenciaba la potestad legislativa y la contributiva, otorgándole a cada una un ámbito distinto; la primera hacía referencia a la imposición del tributo mientras que la segunda consistía en una potestad administrativa, dirigida a ejercer un poder atribuido por ley³⁵⁷. En el intermedio de estos dos autores se sitúa COCIVERA quien en 1959 maneja los conceptos de potestad tributaria abstracta y concreta. Siendo la abstracta el establecimiento de tributos por vía de ley, en manos del legislativo; y la concreta la aplicación de los supuestos establecidos en las normas desenvuelto por la Administración³⁵⁸.

Con esa advertencia, es ALESSI quien diferencia claramente los dos conceptos, aunque no utiliza la denominación de poder tributario para significar los actos con valor y significación normativa dirigidos a la construcción del ordenamiento jurídico tributario. Este autor utiliza la denominación de potestad tributaria primaria para identificar lo que la doctrina llama poder tributario, mientras que en el plano concreto, que es una actividad de carácter administrativo dirigido a conseguir el pago efectivo del mandato abstracto lo deja como potestad tributaria, sin más³⁵⁹.

En este punto RODRIGUEZ BEJEIRO señala que la potestad tributaria es potestad reglamentaria, que sirve de medio en la ejecución del mandato legislativo contenido en la norma primaria que crea o establece el tributo³⁶⁰. Posteriormente MICHELI, ya advierte de la necesidad de tener bien diferenciados estos dos momentos³⁶¹, aunque no

³⁵⁷ *Ibíd.* p.101. El autor advierte que la cita la tomó de RODRIGUEZ BEREIJO, Introducción ..., p. 229-230, pie de página 140.

³⁵⁸ COCIVERA B. *Principi di Diritto tributario*. Milano: Giuffrè, 1959. Tomo I p. 114-116. Citado por CAZORLA PRIETO, Luis María. *El poder tributario...*, Op Cit. p.102.

³⁵⁹ ALESSI. *Instituzioni di Diritto tributario*. Torino: Utet, 1965. Citado por CAZORLA PRIETO, Luis María. *El poder tributario...*, Op Cit. p.102.

³⁶⁰ RODRIGUEZ BEREIJO, Introducción ..., p. 229-230, pie de página 140. Citado por CAZORLA PRIETO, Luis María. *El poder tributario...*, Op Cit. p.103.

³⁶¹ Ver *Infra* 2.2.1.1 definición de poder tributario de MICHELI. A diferencia de allí donde tiene dos acepciones para referirse al poder tributario, aquí no propone ninguna. En este sentido, CAZORLA PRIETO, Luis María. *El poder tributario...*, Op Cit. p.103.

trae una denominación del concepto en cuanto se refiere a la Administración cuando aplica la norma.

Al estudio adelantado por CAZORLA PRIETO tenemos que realizar ciertas anotaciones pues no compartimos del todo sus conclusiones. Así en 1951 ANDREOZZI ya abarca el tema y lo hace en los siguientes términos:

La atribución reglamentaria del ejecutivo no significa que tenga materia jurídica propia para reglamentar, sino que ésta atribución nace de la ley y sirve para colmar sus lagunas; pero debe respetar su texto y su espíritu..., los órganos administrativos principalmente, tienen capacidad para ejecutar leyes..., tanto el reglamento como la ley son fuente de derecho pero no son iguales, pues no tienen igual valor ya que se crean por diferentes potencias...el concepto de ley es marcadamente institucional dado el órgano del que emana³⁶².

Aunque el autor en comento no emplea una denominación del concepto, tal como lo hará la doctrina posterior, si desarrolla su contenido de una manera aceptable, y con relación a la delegación del poder tributario aporta:

Estos actos son sumamente peligrosos y antijurídicos, significa la entrega de los resortes necesarios para el cumplimiento del fin con la consecuencia que la potestad estatal se manifiesta de manera diferente a la exigida por su naturaleza, siendo en contra del espíritu de la institución tributaria³⁶³.

³⁶² ANDREOZZI, Derecho tributario..., Op. cit., p. 100.

³⁶³ *Ibíd.* p. 248.

Si bien ANDREOZZI no presagia la necesidad de tener separados los extremos en comentario, como lo hará MICHELI, si es bien explícita su crítica a la participación de la Administración en el establecimiento del tributo.

En este entendido ANDREOZZI bien se merece estar dentro de la lista de la evolución del concepto que enmarca la participación de la Administración en la relación jurídico tributaria, ya que muestra acercamiento al tema, y que adquiere valor por la época en que se produce su análisis.

A diferencia, BIELSA utiliza varias denominaciones, ellas son: Administración financiera, Administración fiscal y poder fiscal. Define el concepto dentro de la actividad del Estado en materia fiscal de la siguiente manera: “...*Se expresa en las normas de competencia de la Administración financiera, ejecución de las leyes por reglamentos de la Administración fiscal, dentro de los límites legales...*”³⁶⁴. Así mismo este autor concibe el tema en una actividad diferente a la legislativa, y ésta es la de la Administración, de la cual aduce que también se trata de una expresión de poder aunque en menor grado³⁶⁵.

En cuanto a la postura de este autor encontramos en primer lugar las varias denominaciones del concepto, entre las cuales hay una en particular poco apropiada por ser proclive a la confusión, ella es la de poder fiscal. En cuanto a las demás se observa como alude a una especie de la Administración “...Administración financiera, Administración fiscal...”, como si la Administración fuera fragmentada, una bancaria, una societaria, una farmacéutica y tantas como sectores en los que se desenvuelva la Administración en el cumplimiento de su función, lo cual responde a la realidad, pero debe primar el género Administración, y su especificidad incide es en la organización de la misma.

³⁶⁴ BIELSA, Compendio de Derecho..., Op. cit., p. 13.

³⁶⁵ *Ibíd.* p. 66.

Ya en el punto de la definición el acierto es directo, aduce a la competencia de la Administración en cuanto se proyecta a la ejecución de la ley y sólo en sus límites, lo que para ese momento es ya un aporte.

CAZORLA PRIETO advierte la necesidad de superar ambigüedades en el espinoso tema del deslinde conceptual del poder tributario y la potestad tributaria ya que no se le da rigor al separamiento, por lo que hay una tendencia englobadora que pretende juntarlos en una misma categoría³⁶⁶. Esta advertencia es sumamente importante, pues se trata de una realidad palpable que en palabras de este mismo autor evidencia la naturaleza radicalmente opuesta entre una y otra³⁶⁷.

Atendiendo a su advertencia el propio CAZORLA PRIETO empieza a diferenciar el poder de la potestad, partiendo del débil aporte de SANTI ROMANO toda vez que él fue quien inicialmente realizó este esfuerzo³⁶⁸. Su conclusión, es débil como ya se anotó, consiste en utilizar los términos poder y potestad, porque son los que más se presentan en los textos del Derecho privado y teniendo en cuenta que son los mas empleados por la doctrina tradicional³⁶⁹; elementos estos no aptos para edificar toda una teoría, pero así se dio. CAZORLA PRIETO insiste en seguir por la brecha abierta por el italiano, y asegura que en el derecho público si cabe la diferenciación entre poder y potestad, pero que hay que profundizarla en su acepción jurídica³⁷⁰.

Bajo este entendido inicia la “profundización” de los conceptos, y acerca la concepción de poder a la esfera política, mientras que la potestad se aleja de ésta y se encuentra en una manera mas intensa a la esfera jurídica. Así los poderes se encuentran en la Constitución y las potestades generalmente se otorgan por la vía legal ordinaria, evidentemente dentro del marco constitucional. Por ello el poder es anterior e

³⁶⁶ CAZORLA PRIETO, Luis María. El poder tributario..., Op Cit. p.106.

³⁶⁷ *Ibíd.* p. 106.

³⁶⁸ *Ibíd.* p. 98 y pío de página 199.

³⁶⁹ *Ibíd.* pío de página 229 y 230.

³⁷⁰ *Ibíd.* p. 107.

independiente a la ley, ya que para manifestarse a través de la Ley debe atender el texto constitucional, mientras que la potestad es atribuida a la Administración por el ordenamiento jurídico como posibilidad de actuación, mediante la expedición de actos concretos, que para el caso, tienden a la exigencia de las prestaciones tributarias, lo que la coloca en una posición de prerrogativa respecto de los particulares³⁷¹.

La anterioridad del poder frente a la ley no puede predicarse del reglamento, el cual es la manifestación de las potestades conferidas por la ley normal, por lo que es posterior y limitado a ella³⁷².

En su proceso de profundización continúa diferenciando a la potestad del poder, y respecto de los **sujetos** en tanto el poder es ejercido por la institución parlamentaria, mientras que la potestad es ejercida por la Administración tributaria. Respecto del **contenido** en la medida que el poder consiste en el establecimiento del tributo, mientras que la potestad hace relación a las facultades y de actuación específicas que facilitan la exigencia de los tributos. Respecto del **fundamento** los diferencia teniendo en cuenta que el del poder radica en lo que el llama el acuerdo político, que nosotros lo interpretamos como lo plasmado en la Constitución, mientras que el fundamento de la potestad es mas modesto y se encuentra en la ley y sólo en ella; como consecuencia de ello la ley que establece el tributo es la representación de la manifestación del poder tributario, diferente a lo que ocurre en la potestad, donde la ley es causa fundamento y razón de ella, es decir, mucho mas que representación.

Finalmente en cuanto a su **ejercicio** sostiene que el poder tributario es principalmente político, pues en la política se fundamenta el establecimiento del tributo, mientras que por el contrario la potestad es propiamente jurídica en cuanto es reglada, lo que

³⁷¹ *Ibíd.* p. 107-108.

³⁷² Seminario de Derecho Financiero de la facultad de Derecho de Madrid, Citado por CAZORLA PRIETO, Luis María. El poder tributario..., Op Cit. p.108.

disminuye su discrecionalidad sobre la elección del mejor modo de realizar el interés público³⁷³.

El profundo análisis que con toda autoridad realiza CAZORLA PRIETO, es de por si ya un avance, y una vez que decantó el concepto decide denominarlo potestad de imposición, no sin antes comprometer la confusión entre la doctrina a razones terminológicas³⁷⁴.

Paso seguido propone emplear la denominación de *potestad de imposición*, en primera medida para diferenciarlo y evitar equívocos con respecto al poder tributario y superar las ambigüedades, las cuales asume como generales. El mismo autor reconoce el inconveniente de la poca precisión de su opción en cuanto se aparta de la definición legal impuesta por su marco normativo, que abraza la clásica clasificación de los tributos en impuestos, tasas y contribuciones, pero circunscribe a la totalidad de los tributos el ámbito de aplicación de su opción³⁷⁵.

Anota el autor en comentario que el actuar de la Administración en materia tributaria se puede enfocar en mínimo dos ámbitos, ellos son la expedición de reglamentos y la exigencia concreta del tributo que se establece mediante ley. Al primer ámbito lo identifica con la potestad reglamentaria “general” de la Administración, a la cual la etiqueta de peligrosa, pues implica una participación en la formación del ordenamiento, pero necesaria sobre todo en la época contemporánea donde la complejidad del tema no permite que la ley agote el tema, y allí es donde el reglamento juega su intenso papel³⁷⁶. Al segundo ámbito lo identifica con su propuesta, la potestad de imposición³⁷⁷.

³⁷³ *Ibíd.* p. 109.

³⁷⁴ *Ibíd.* p. 111.

³⁷⁵ *Ibíd.* p. 112. A saber, el artículo 26 de la ley general tributaria “española”. La misma denominación utilizan ALLORIO, GIANINI, FANTOZZI, RODRIGUEZ BEREIJO, PEREZ DE AYALA y GONZALES GARCÍA.

³⁷⁶ *Ibíd.* p. 113. En este punto cita a GARCIA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ.

³⁷⁷ *Ibíd.* p. 114.

Si bien las dos pertenecen a la categoría genérica de las potestades administrativas, bien se diferencian, pues la potestad reglamentaria está conformada por un conjunto de atribuciones genéricas que sólo pueden ser contempladas conceptualmente. Por el contrario la potestad de imposición es una manifestación concreta de la potestad reglamentaria. También diferencia los sujetos en cada una de las especies, identificando en la impositiva a los miembros de la Administración fiscal, mientras que en la normativa los sujetos que actúan son aquellos autorizados por la norma, los cuales no necesariamente tienen que concurrir en un momento dado, [esta diferencia la realiza partiendo de su ordenamiento jurídico, el español, en el cual establece este punto, así, cita el art. 5° (potestad de imposición) y 6° (el primer apartado se refiere a la potestad normativa o reglamentaria, mientras el segundo vuelve y se refiere a la impositiva) de la ley general tributaria]. Por último diferencia el objeto de las dos potestades, puesto que en la impositiva se refiere a la obtención procedimental de la prestación tributaria, mientras que el objeto de la normativa es la de complementar la ley dentro del ámbito autorizado por ella³⁷⁸.

En cuanto a la denominación propuesta por CAZORLA PRIETO manifestamos que no nos parece la mas afortunada del caso, pues es necesario superar el término imposición y sus derivados, a saber, impositivo, impuesto [no cómo una especie de los tributos, sino en el sentido de forzar ilegítimamente a determinada cosa o acción] etc., que lleven a inducir que el tributo se conciba, no como una contribución, sino una exigencia derivada de una relación de poder, en la cual el ciudadano no participe, concepción a la cual en nuestro parecer lleva el término imposición y sus derivados.

Aquí advertimos que cuando utilizamos el término contribución en el párrafo anterior, no lo hacemos en el sentido técnico del mismo, a saber, como una especie del tributo, sino como la acción de contribuir, aportar voluntariamente, en este caso, al sostenimiento de los gastos del Estado.

³⁷⁸ *Ibíd.* p. 115.

Las diferencias y derivaciones del concepto realizadas por CAZORLA PRIETO son válidas y ciertas en su marco, pero aquí es donde necesitamos teorías universales que se puedan aplicar en sistemas democráticos representativos, ya que es en éstos sistemas donde la institución tributaria con el paso del tiempo gana el mérito de rodear de garantías el proceso del establecimiento de tributos, y de los cuales se pueden predicar esta clase conceptos, pues como bien señala PLAZAS VEGA plantearse estos esquemas e interrogantes en un sistema autoritario deviene en ejercicio infructuoso o por lo menos inútil³⁷⁹.

En este sentido no todos los sistemas acogen la misma normativa que el español en particular, lo que lleva a reflexionar de nuevo sobre la situación. Aquí disentimos de la postura de dividir la potestad tributaria en dos, ya que aunque se ejercen realmente por sujetos diferentes, con objetos diferentes, si se engloban en un mismo círculo, a saber la Administración “como rama del poder público”, y lo más aconsejable es manejarlo así, como Administración lo que llevará a una identificación más accesible y una vez identificado hay si separarlo cuando el caso lo exija.

RAMIREZ CARDONA utiliza la denominación de *competencia tributaria*, y la define como la consecuencia del poder tributario, por lo que la diferencia, ya que se sitúa en *la facultad de administrar o recaudar el tributo y disponer de su importe*, y no en el ejercicio del poder de imposición. En el desarrollo de su planteamiento identifica la competencia tributaria con el sujeto activo de la obligación tributaria concreta³⁸⁰.

Anota que la regla general es que el ente con poder de imposición sea también el competente para recaudar y administrar el impuesto, aunque pueden darse en entes diferentes, eventualidad que de darse tiene que ser autorizada por el ente investido del

³⁷⁹PLAZAS VEGA, Derecho de la Hacienda Pública..., Op. cit., p. 612.

³⁸⁰RAMIREZ CARDONA, Derecho sustancial..., Op. cit., p. 65.

poder de imposición, y lo que en últimas nunca puede llegar a delegar el poder de imposición³⁸¹.

Los comentarios a esta denominación y su correspondiente definición son varios, y se pueden iniciar con respecto a la denominación. La denominación acá empleada se aparta de la doctrina general y emplea el término de competencia para después relativizarlo al ámbito de los tributos. Término éste muy significativo que describe de entrada que se trata de una capacidad, la cual en el desarrollo del concepto no la identifica de la misma manera que CAZORLA PRIETO, pues solamente aborda la parte del recaudo, complementándolo claro está con el término “Administración”, lo cual se constituye en lo rescatable de este apartado y agrega un detalle mas para la elaboración del concepto.

BULIT GOÑI no emplea una denominación en particular, pero se refiere al tema de la siguiente manera:

El poder legislativo hace lo mas, que es legislar, pero el poder ejecutivo tiene iniciativa, la promulgación y sobre todo el veto y la reglamentación..., el poder ejecutivo ejerce las cuotas mayores del poder efectivo (suprema autoridad administrativa, jefe de Estado, comandante en jefe de las fuerzas militares), pero rinde cuentas al poder legislativo, es juzgado por éste y se encuentra sometido al control jurisdiccional pleno³⁸².

Páginas mas adelante explica como si no se entiende la perspectiva constitucional la institución tributaria no tiene contexto, ya que es en ella donde se señala al titular del poder constitucional de legislar en materia tributaria, poder éste que debe ser

³⁸¹ *Ibíd.* p. 66.

³⁸² BULIT GOÑI, Enrique. El programa constitucional como directiva para el legislador y como límite para el ejercicio del poder tributario. En: Estudios de Derecho Constitucional en homenaje a Juan Carlos Luqui. Buenos Aires: Depalma, 1994. p. 58.

desarrollado lo mas completo posible, evitando delegar, y de ser inevitable, limitarlo a aspectos formales, de tal manera que el espacio del ejecutivo sea mínimo, ya que por su esencia diferente no debe participar en la confección de ésta norma³⁸³.

Del planteamiento de este autor son muchos los elementos que se pueden rescatar aunque en ciertos puntos es repetitivo a los planteamientos de la doctrina general. Considerar el ejercicio del poder tributario en los términos de este autor, concretiza el aporte de MICHELI en el entendido de la importancia y la necesidad de tener separados los momentos de la imposición y el recaudo en entidades diferente³⁸⁴.

El planteamiento gira en resaltar la importancia del legislativo en contra de las potenciales desbordantes funciones del ejecutivo, las cuales son importantes y necesarias, pero adjetivas, complementarias a la verdaderamente importante función que pertenece al legislativo, cual es la de construir el sistema jurídico.

Igualmente señala la importancia de la Constitución en el contexto tributario, el peligro de la participación del reglamento en el establecimiento de los tributos, e impone una línea de tolerancia, cuando manifiesta que la participación del ejecutivo sea estrictamente necesaria, contraria la teoría de los plenos poderes, pues solo puede extenderse en cuanto se lo permita la ley, que en el ámbito de este autor, es bien limitado toda vez que se circunscribe a que sea inevitable su participación, y aquí si surge la pregunta de a qué se refería el autor cuando aduce a elementos formales, pues de aplicarlo a los requisitos de trámite legislativos sería imposible esa delegación, pues dichos requisitos solo pueden ser cumplidos por el legislador, por lo menos en el sistema jurídico colombiano. La posibilidad más razonable sería entonces entender que los espacios a llenar por parte del ejecutivo sean accesorios, o que sean diseñados de tal manera que no vulneren principios pilares del Derecho Tributario, tales como el de legalidad, y el de reserva de ley.

³⁸³ *Ibíd.* p. 62.

³⁸⁴ Ver *Infra* (pie de página 24 del poder tributario).

MABARACK CERECEDO en su explícito modelo enmarca el concepto en lo que ella denomina *poder de determinación, liquidación y cobro de tributos*, el cual define de la siguiente manera:

Serie de facultades que tienen las autoridades fiscales para señalar cuando ha nacido una obligación tributaria, así como para determinarla y liquidarla o proceder a cobrarla aún de manera coactiva, y se divide en Potestad o competencia absoluta y Potestad o competencia relativa.

Potestad o competencia absoluta: La tienen los órganos fiscales que de acuerdo con las leyes que regulan su actuación pueden llevar la determinación y el cobro del tributo, hasta sus últimos extremos “cobro coactivo”.

Potestad o competencia relativa: Es la que poseen las entidades u órganos que de acuerdo con las leyes pueden tener atribuciones de determinación, liquidación y hasta del cobro del tributo, pero por impedimento de origen no pueden ejercer la facultad coactiva. Aquí se está en frente a los que también se le denomina potestad o competencia tributaria derivada³⁸⁵.

Sorprende la importancia que tiene en la autora en análisis la posibilidad de cobro coactivo, de tal manera que le da pie para una diferencia. En este punto la autora se detiene en la “efectividad” que está a cargo de la Administración, pero no olvida lo conocido como potestad reglamentaria, y páginas adelante, como facultades del sujeto activo de la obligación tributaria sostiene:

³⁸⁵ MABARACK CERECEDO, Derecho Financiero..., Op. cit., p.135.

Disposiciones administrativas relacionadas con el control de las obligaciones fiscales. Generalmente es el poder administrativo o ejecutivo es quien expide reglamentos relacionados con el pago y los procedimientos señalados en las leyes fiscales; se restringe que afecten a los elementos esenciales del tributo, dado que esto es facultad exclusiva del poder legislativo quien es el que por medio de leyes impone a las contribuciones, o que impongan cargas o exigir requisitos no contenidos en la ley³⁸⁶.

El aporte de esta autora sigue por la línea de negarle a la Administración los plenos poderes, en tanto sostiene que los reglamentos expedidos se relacionan con los aspectos señalados en la ley que llama fiscal, y que no se pueden extender a los elementos esenciales del tributo.

Parte de la doctrina española aborda el tema cuando analiza al reglamento como fuente de Derecho. Así, lo definen como *aquella disposición de carácter general que aprobada por el ejecutivo, pasa a formar parte del ordenamiento jurídico, erigiéndose en fuente de Derecho³⁸⁷*. Paso seguido lo diferencian de la ley en cuanto ésta también es fuente de Derecho, y lo hacen argumentado que mientras la ley sólo esta sometida a la Constitución, el reglamento tiene un doble límite, ellos son la Constitución y la ley. La Constitución como elemento básico de lo que ellos llaman “Derecho Financiero”, donde se encuentran los principios ejes de dicho ordenamiento³⁸⁸; la ley como límite a la discrecionalidad de la Administración³⁸⁹, como manifestación de la voluntad general exteriorizada por los representantes de la comunidad en las asambleas legislativas, que por éste hecho derivan su fuerza normativa sólo condicionada en la Constitución³⁹⁰.

³⁸⁶ *Ibíd.* p. 137.

³⁸⁷ MARTÍN QUERALT, Juan, LOZANO SERRANO Carmelo, CASADO OLLERO Gabriel, TEJERIZO LÓPEZ José M. Curso de Derecho Financiero y Tributario. Madrid: Marcial Pons, 1998. p. 195.

³⁸⁸ *Ibíd.* p. 145.

³⁸⁹ *Ibíd.* p. 169.

Así, el reglamento no se puede concebir cómo manifestación de esa representación general sino como lo que es, como una expresión de la voluntad del gobierno³⁹¹, así haya sido elegido por las mismas o incluso mayor número de personas que eligieron al legislativo, porque se trata de dos ramas del poder público con esencia diferentes, por ello, con el legislativo nos autonormamos, mientras que por el ejecutivo nos administramos.

En este punto los autores citan al Tribunal constitucional español, que aduce que la clásica distinción entre la ley y el reglamento se encuentra en la legitimidad que les confieren las fuentes de las que respectivamente proceden. Entonces, la necesidad de diferenciar, en razón de sus fuentes, las normas expedidas por el legislativo proceden de un poder potencialmente ilimitado (dentro de la Constitución). Por el contrario el reglamento es radicalmente limitado y, salvo muy contadas excepciones, sólo puede actuar cuando el primero lo habilita³⁹².

Para estos autores la utilidad de diferenciar la potestad legislativa de la reglamentaria se presenta para precisar con exactitud cuales son las relaciones entre ley y reglamento. Se concluye entonces un claro principio, el reglamento se encuentra absolutamente sujeto y condicionado por la ley. Por ello no puede ejercerse la potestad reglamentaria en materias constitucionalmente reservadas a la ley, y no puede ir en contra ni directa e indirectamente en contra de la ley, aún si se trata de una materia no reservada constitucionalmente a la ley, pues opera el principio de prevalencia de la ley. Consecuentemente, cuando se dicte un reglamento en desarrollo de la ley, éste deberá atenerse fielmente a los dictados impuestos por aquella³⁹³.

Una postura doctrinal más en contra de la teoría de los plenos poderes en cabeza de la Administración, pero es oportuno advertir que es en éste punto en particular cuando se

³⁹⁰ *Ibíd.* p. 195.

³⁹¹ *Ibíd.* p. 195.

³⁹² Sentencia de Junio 14 de 1982. *Ibíd.* p. 195.

³⁹³ *Ibíd.* p. 196.

puede presentar una miopía científica, ya que las recomendaciones doctrinales no necesariamente se reflejan en el ordenamiento, tal es el caso de negarle los plenos poderes a la Administración, para lo cual es necesario realizar un detallado examen al ordenamiento para determinar cuál es la realidad normativa, estableciendo así una certeza de la competencia en cabeza de la Administración, en éste caso en materia tributaria.

FERREIRO LAPATZA en el análisis que realiza, aborda el tema cuando se está refiriendo al principio de legalidad, al cual lo entiende como la garantía esencial de la libertad en todos sus aspectos³⁹⁴. De esta premisa se entiende lo rígido de sus planteamientos, en particular cuando se refiere a la potestad reglamentaria.

Por ello exige que la ley determine el campo de acción de la normativa reglamentaria, cuyo ámbito es llamado a complementarla³⁹⁵. Sin lugar a dudas la postura adoptada en este punto es la de negar los plenos poderes de la Administración, pues el papel protagonista aquí lo tiene la ley, siendo por ello el reglamento un accesorio útil en la medida que la misma ley lo permita.

Aduce el autor en mención que los tributos se exigen con arreglo a la ley, y por ello no cabe hablar en relación a los mismos, de reglamentos autónomos o independientes, salvo los concernientes a la organización administrativa. Manifiesta que en el Derecho Tributario el reglamento se debe entender como un instrumento de ejecución de la ley, necesitado siempre de una habilitación legal que le sirva de base. Por ello no hay lugar a precisiones o aclaraciones prescindiendo de la autorización legal, como si dispusiera de una potestad reglamentaria general y autónoma³⁹⁶.

³⁹⁴ FERREIRO LAPATZA, José Juan. Curso de Derecho Financiero Español... p. 59.

³⁹⁵ *Ibíd.* p. 59.

³⁹⁶ *Ibíd.* p. 59.

De una manera lapidaria escribe, “...La creación *ex novo* de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo, pertenecen siempre al plano o nivel de la ley y no puede dejarse nunca a la legislación delegada y mucho menos a la potestad reglamentaria...”³⁹⁷.

Respecto de la complejidad del asunto sostiene:

*La norma tributaria debe atender a su origen, no se debe desligar que es una parte integrante del ordenamiento jurídico, por ello la intervención de los técnicos debe ser estrictamente necesaria, y el legislador debe sabiamente, determinar hasta donde llega esa tecnicidad normativa, dedicándose mas bien a expedir normas con técnica jurídica que atienda a la armonía de todo el sistema...”*³⁹⁸.

Así, este autor realiza una fuerte exigencia al legislativo, la cual es prescindir en lo máximo posible de la participación del ejecutivo, y no escudarse en la complejidad ni tecnicidad del tema para delegar.

Finalmente el autor argumenta que la teoría del poder tributario en el punto de las fuentes, no sólo responde a la pregunta de a quién corresponde crear las normas, sino también a la de a quién corresponde aplicarlas, lo que generalmente recae en cabeza de la Administración³⁹⁹; lo cual conlleva a considerar a la Administración en titular de derechos en tanto tiene como deber hacer cumplir la ley con las herramientas establecidas en la ley, y sujeto de derecho en el punto de ejercer esos derechos incluso ante la jurisdicción que sea del caso.

PLAZAS VEGA emplea la denominación de *potestad tributaria* y la define así:

³⁹⁷ *Ibíd.* p. 60.

³⁹⁸ *Ibíd.* p. 71.

Como bien lo han sostenido los hacendistas españoles en oposición a la doctrina italiana, es alusiva de la potestad reglamentaria en lo que atañe a los tributos, motivo por el cual bien podría denominarse potestad reglamentaria tributaria⁴⁰⁰.

La potestad reglamentaria es la facultad de reglamentar las leyes que crean los tributos y, como tal, reside en la rama ejecutiva del poder público cuya función primordial es la de hacer cumplir la ley⁴⁰¹.

En el largo repertorio de éste autor hace eco la necesidad de separar los momentos de la obligación tributaria (establecimiento⁴⁰² y recaudación⁴⁰³ del tributo) propuesta por MICHELI⁴⁰⁴, anotando que son sucesivas y relativas a la acción del Estado desde el establecimiento hasta la recaudación del tributo⁴⁰⁵.

En un detallado y minucioso estudio, característico de este autor, resalta como la participación de la Administración es innegable e inevitable, para la determinación y aplicación de los tributos; pero que no se puede llegar al extremo de convertir al recaudo en el centro del Derecho Tributario, desplazando de ese lugar a la obligación tributaria⁴⁰⁶.

³⁹⁹ *Ibíd.* p. 103-106.

⁴⁰⁰ PLAZAS VEGA, El liberalismo y la teoría de los..., *Op. cit.*, p. 280. En este punto el autor diferencia varias etapas, como la competencia tributaria y la función tributarias. A la primera la identifica con la titularidad del derecho a exigir el pago del gravamen. Por el contrario la actividad desplegada por el ente titular del derecho al tributo para obtener su efectiva recaudación se conoce como función tributaria.

⁴⁰¹ PLAZAS VEGA, Derecho de la Hacienda Pública..., *Op. cit.*, p. 626.

⁴⁰² A saber, el poder tributario.

⁴⁰³ Esta es una de las funciones que contiene el concepto de la potestad reglamentaria, en tanto es en el recaudo donde se hace efectiva la norma que establece el tributo.

⁴⁰⁴ PLAZAS VEGA, Derecho de la Hacienda Pública..., *Op. cit.*, p. 624-637.

⁴⁰⁵ *Ibíd.* p. 624.

⁴⁰⁶ *Ibíd.* p. 634.

2.2.2.2 Limites. ADVERTENCIA. Al igual que en el manejo que se le dio a los límites del poder tributario, los límites que plantearemos al concepto de la potestad tributaria en este acápite, son meramente conceptuales.

Entendidos el poder tributario y la potestad tributaria como engranajes del sistema tributario, con sus ámbitos diferentes pero complementarios entre sí, necesarios para el establecimiento legítimo de los tributos, es razonable concluir que el concepto de potestad tributaria tenga límites.

A diferencia del poder tributario en la potestad tributaria los límites son mucho más precisos. Su principal margen es el propio marco jurídico, el cual, dependiendo de la teoría que respecto de la acción de la Administración acoja, ya sea, la negación de los plenos poderes o, la de reconocerle plenos poderes sin mediar autorización siquiera legal a la Administración⁴⁰⁷, se concluirá que tan amplios son sus límites.

En el primer ámbito, es decir, la negación de los plenos poderes. Esta hipótesis, la más acogida por la doctrina, refleja con mayor claridad los fines garantistas y limitadores del poder en la concepción moderna del tributo. Entender así la ausencia de poderes ilimitados [con mayor razón en el ámbito del tributo], nos lleva de la mano a concluir que si el titular del poder tributario encuentra límites, con mucha más razón el ente llamado a hacer cumplir la ley, ya que su posibilidad de actuar se encuentra sometida a la autorización del legislativo.

En este entendido, donde el ejecutivo no tiene autorización, no tiene ámbito alguno a reglamentar. Y teniendo autorización debe observarla juiciosa y detalladamente, con el fin de no extralimitarse en sus funciones. Para ello es necesario que los límites de la autorización sean claros e inequívocos, y en la medida de lo posible, que para lo cual se faculta a la Administración sea concreto, y esté ya determinado en la ley que la autoriza.

⁴⁰⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. El sistema de fuentes del derecho. En: El derecho público de finales de siglo..., Op. cit., p. 429.

Por el contrario, en el segundo escenario, es decir, con la teoría de los plenos poderes en cabeza de la Administración, debe estudiarse metódicamente cuales son los linderos de su actuar con las de las demás ramas del poder público. No debe entenderse que en este evento la Administración es omnipotente, pues aún en este evento en su actuar hay límites, a saber la Constitución, salvo, claro está, que la misma norma fundamental le otorgue ese exabrupto, pues no se concibe marco jurídico donde la Constitución faculte ilimitadamente a alguna de las ramas del poder público, menos aún la ejecutiva, y todavía menos por encima de la Constitución misma.

La teoría de los plenos poderes presenta su mayor defecto al potenciar el abuso en el ejercicio reglamentario, y dado la sensibilidad del tema tributario, esa clase de riesgos no es recomendable correrlos. Anotamos que la potencialidad de abuso por parte de la Administración es latente, en cualquier momento se puede presentar, lo que ocurre es que tenemos que limitar esa potencialidad, desde nuestro punto de vista, al máximo posible. De ahí el atractivo intelectual que presenta la negación de esos plenos poderes en cabeza del ejecutivo.

2.2.2.3 Características.

a) Subordinada: Por definición la potestad tributaria, ya sea que se adopte la teoría de los plenos poderes o la de la negación de los mismos, siempre va a ser limitado en su ejercicio, ya sea a la Constitución [teoría de los plenos poderes], o la Constitución y la ley [teoría de la negación de los plenos poderes]; aún en contra de su denominación, la cual invita a pensar que se trata de una abrogación en cabeza del ejecutivo, lo cual como ya se manifestó páginas atrás, se entiende en el aura del origen divino del poder monárquico, en el cual obviamente se tienen esas prerrogativas ahí si calificadas y entendidas como potestades, pero dentro de la concepción moderna del Estado no tiene cabida, ni la concepción, ni la denominación.

b) Ejecutiva: Denota *in limine* que se trata de una actividad realizada por la Administración pública, la cual tiene como principal función la de hacer cumplir la ley, sin modificarla ni derogarla. Esta función la realiza a través de su instrumento propio, cual es el reglamento, norma jurídica que conforma el ordenamiento, con un orden jerárquico inferior a la Constitución y la ley; en este entendido no observamos oposición alguna a utilizar el término reglamentaria para designar ésta característica.

c) Accesoria: Debido a que generalmente los ordenes constitucionales permiten que el establecimiento del tributo se realiza por ley, y que por sustracción de materia, sin tributo no hay recaudo, la potestad tributaria aunque importante se encuentra en un segundo plano.

d) Limitada⁴⁰⁸: La potestad tributaria tiene su principal margen en el propio marco jurídico, ya no en el plano político ni en el económico, y dependiendo de la teoría que acoja respecto del actuar de la Administración [las atrás citadas y analizadas].

Si se adopta la teoría de los plenos poderes en cabeza de la Administración, [tal como se anotó atrás, y se reitera] debe estudiarse metódicamente cuales son los linderos de su actuar en comparación con las de las demás ramas del poder público. Aún en este evento, la Administración en su actuar tiene limites, a saber por lo menos, la Constitución. Presenta su mayor defecto al potenciar aún más el abuso en el ejercicio reglamentario, y dada la sensibilidad del tema tributario, esta clase de riesgos no es recomendable correrlos. Como ya lo anotamos, la potencialidad de abuso por parte de la Administración es latente y siempre apremiante por el afán de cubrir el gasto público, por lo que tenemos que limitar esa potencialidad, como ya lo recomendamos, al máximo posible.

⁴⁰⁸ Ver infra 2.2.2.2. debido a que el tema ya fue abordado nos limitamos a realizar una breve reseña.

Si por el contrario, es decir, se adopta la negación de los plenos poderes, la Administración se encuentra en un punto mas restringido, ya que su posibilidad de actuar se encuentra sometida además de la Constitución, a la autorización del legislativo. Así, donde el ejecutivo no tiene autorización, no tiene ámbito alguno a reglamentar y teniendo autorización debe observarla juiciosa y detalladamente, con el fin de no extralimitarse en sus funciones. Para ello es necesario que los límites de la autorización sean claros e inequívocos, y en la medida de lo posible, que para lo cual se faculta a la Administración sea concreto, y esté ya determinado en la ley que la autoriza.

2.3 PROBLEMÁTICA TERMINOLÓGICA

En palabras de CAZORLA PRIETO refiriéndose al poder tributario,

No ha sido atributo de la doctrina, al tiempo que aborda la dogmática del poder tributario, la claridad. No ya sólo conceptual sino también terminológica. En efecto, aún aceptando en líneas generales el contenido conceptual que a la institución hemos atribuido los autores difieren bastante en su denominación⁴⁰⁹.

Ahora bien, el problema no es único del concepto del poder tributario, como bien se expresó al inicio del numeral 2.2.1.1, también se presenta en la potestad tributaria y hay que anotar que a veces los autores emplean definiciones cruzadas, así se denomina potestad tributaria a lo que la doctrina conoce como poder tributario, lo cual genera confusión, y ya era ampliamente advertido por GUILIANI FONROUGE así, “...Este concepto... ha dado lugar a interpretaciones divergentes, que comienzan con la

⁴⁰⁹ CAZORLA PRIETO, El poder tributario..., Op. cit., p. 97.

*terminología...*⁴¹⁰. La misma postura adopta CAZORLA PRIETO, considerando que estas diferencias *se originan en la similitud del término potestad y poder*⁴¹¹.

Similitud tal, que GUILIANI FONROUGE reconoce pero no se casa con ninguna⁴¹². La misma anotación advierte MABARACK CERECEDO, quien realiza un estudio bastante limitado apoyándose en el diccionario de Derecho de Rafael de Pina⁴¹³.

La problemática salta a la vista⁴¹⁴ y en nuestro concepto es necesario realizar algunas precisiones, con el fin de evitar que como el efecto de una bola de nieve se sigan generando más denominaciones, o que se usen las ya propuestas sin atender a un análisis siquiera somero de su procedibilidad, aunque no nos consideramos autoridades lingüísticas para dictaminar la última palabra.

⁴¹⁰ GUILIANI FONROUGE, Derecho Financiero..., Op. cit., p. 297.

⁴¹¹ CAZORLA PRIETO, El poder tributario..., Op. cit., p. 111-112.

⁴¹² Ver Infra 2.2.1.1. análisis de GUILIANI FONROUGE.

⁴¹³ MABARACK CERECEDO, Derecho Financiero..., Op. cit., p. 134.

⁴¹⁴ En el caso del concepto de establecer tributos:

1. **Potestad tributaria:** Giannini, Berliri, Cocivera, Rastello, Micheli e Inghero.
2. **Potestad tributaria primaria :** Alessi.
3. **Derecho de supremacía tributaria:** En la segunda edición de su libro Berliri cambia de parecer y propone esta denominación.
4. **Potestad de imposición:** Blumenstein y Raneletti.
5. **Poder fiscal.** Bielsa -
6. Indistintamente Carretero Pérez y Guiliani Fonrouge no se definen y lo denominan como **potestad o poder tributario.**
7. **Poder tributario.** Hansel, Jarach, Sainz de Bujanda, Cortes Domínguez, Vicente Arche, Plazas Vega, Lucy Cruz de Quiñones, y el seminario de Derecho Financiero de la Universidad de Madrid.

En el caso de la reglamentación y actuar de la administración:

- a) **Poder tributario.** Berliri y Falcon y Tella.
- b) **Potestad contributiva.** Giannini.
- c) Bielsa emplea las denominaciones de **Administración financiera, Administración Fiscal y Poder Fiscal.**
- d) **Potestad de imposición.** Cazorla Prieto.
- e) **Competencia tributaria.** Ramírez Cardona.
- f) **Potestad abstracta.** Cocivera.
- g) Mabarack Cerecedo lo denomina como **poder de determinación, liquidación y cobro de tributos.**
- h) **Potestad tributaria.** Alessi, Rodríguez Bereijo, la doctrina mayoritaria y Plazas Vega.

MABARACK CERECEDO advierte la relación cercana de los términos de poder, competencia y potestad, pero los liga con la soberanía⁴¹⁵, actuar que se debe superar por ser este un concepto político con el cual no se debe caracterizar ni el poder tributario ni tampoco la potestad tributaria, ya que se demostró como estos conceptos son limitados. Esta relación se manifiesta al indagar sobre los términos en mención, tal como se comprobará enseguida.

Al abordar en los diccionarios el término **PODER**, encontramos lo siguiente:

- Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo./ Dominio, imperio, facultad y jurisdicción que alguien tiene para mandar o ejecutar algo./ Suprema potestad rectora y coactiva del Estado⁴¹⁶.

~ constituyente.

1. m. El que corresponde a la soberanía popular para organizarse, dictando y reformando sus Constituciones.

~ ejecutivo.

1. m. El que tiene a su cargo gobernar el Estado y hacer observar las leyes.

~ legislativo.

1. m. Aquel en que reside la potestad de hacer y reformar las leyes.

2. m. En los países democráticos, Parlamento o asamblea legislativa⁴¹⁷.

- Tener expedita la facultad o potencia de hacer una cosa. Dominio / Imperio / Facultad⁴¹⁸.

⁴¹⁵ MABARACK CERECEDO, Derecho Financiero..., Op. cit., p. 134.

⁴¹⁶ www.rae.es/Diccionario 2001

⁴¹⁷ *Ibíd.*

- Dominio, imperio, facultad o jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa⁴¹⁹.
- Posibilidad de hacer u omitir algo. Sentido jurídico amplio: Derecho, facultad o aptitud que se tiene para realizar u omitir lícitamente algo⁴²⁰.
- Dominio, imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para hacer una cosa.

<< CONSTITUYENTE. Sujeto con capacidad para configurar un sistema jurídico por medio de normas jurídicas, puede ser: Originario. El que tiene, en un momento dado fuerza suficiente para configurar una Constitución en la que se establece una ordenación de los poderes del Estado y la relación de estos con la comunidad, y recaba para sí este derecho.

<< CONSTITUIDO. El integrado por un órgano concreto, derivado del poder constituyente originario, encargado de desarrollar la actividad jurídica que crea la norma positiva constitucional, o Constitución; suele ser un órgano colegiado, es decir, un parlamento constituyente.

<< EJECUTIVO. El que en los gobiernos representativos tiene a su cargo gobernar el Estado y hacer observar las leyes.../ Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y la ley.

<< LEGISLATIVO. Aquel en que reside la potestad de hacer y reformar las leyes.

<< TRIBUTARIO. Potestad normativa para establecer tributos. se clasifica en Originario que pertenece la Estado, y derivado, que pertenece a las comunidades autónomas, si bien estas ultimas solo pueden influir normativamente en la cifra a recaudar, sin que puedan establecer nuevos tributos⁴²¹.

⁴¹⁸ Diccionario Hispánico Universal. México D.F.: W. M. Jackson, 1973, Tomo II Léxico.

⁴¹⁹ Diccionario ilustrado OCEANO de la Lengua Española. Barcelona: Océano. La misma definición se encuentra en la Nueva enciclopedia universal. Bilbao: Carrojo, 1982. Volumen XXX.

⁴²⁰ COUTURE, Eduardo. Vocabulario jurídico. Buenos Aires: Depalma, 1993.

⁴²¹ Diccionario Trivium derecho y economía. Madrid: Trivium, 1998. p. 512-513.

- Son varias las acepciones de esta palabra. Unas veces equivale a imperio, dominio, facultad o jurisdicción que se tiene para mandar o hacer una cosa; en esta acepción se usa al hablar de poder legislativo, de poder soberano, de poder real / Fuerza ética que al hacerse efectiva como función ordenadora el Estado, constituye la autoridad, y que, considerada como actividad que tiene su raíz en la consciencia colectiva autónoma del Estado mismo, se reputa soberana⁴²². El poder del Estado y un poder son cosas distintas en la tecnología del derecho político moderno. La idea del poder expresa la de la actividad del Estado, en cuanto es capaz de realizar fines, implica el supuesto de una personalidad plena y completa, en su género: la noción de un poder indica una especialización de la actividad del Estado, distinta de otras, que constituirán quizás otros poderes,... El concepto de un poder del Estado se enlaza con el de una función: no hay poder sin función propia, o sea, sin actividad diferenciada, normal y continúa, referible a la fuente del poder soberano, y que del trae su autoridad. Lo que en la práctica hace de una función política un poder del Estado consiste primero, en el reconocimiento de su existencia como función distinta; segundo, en la atribución a la misma de una esfera propia, y tercero, en la independencia de los funcionarios que la ejercen respecto de los demás poderes, combinado esto con la subordinación del derecho, es decir, el reinado de la ley en todo caso⁴²³.
- Poder en ciencia política es la facultad que tiene una o un grupo de personas de obligar a otra u otras a realizar una conducta. Si dicho poder no precisa de la ayuda de otro para imponerse llámese dominante y es propio del Estado⁴²⁴, ... apartándose de las concepciones metajurídicas de la Administración, considera Adolfo Merkl que esta, en cuanto función estatal siempre consiste

⁴²² Enciclopedia Jurídica Española. Barcelona: 1910. Tomo XXIV, p. 896.

⁴²³ POSADA. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, p. 213, citado por POSADA, Adolfo. En : Enciclopedia Jurídica Española. Barcelona: 1910. Tomo XXIV, p. 897.

⁴²⁴ Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires: Bibliográfica, 1964, Tomo XXII, p. 406.

en la aplicación de una norma superior mediante la creación de una norma inferior⁴²⁵.

Como se puede observar la totalidad de los diccionarios consultados al momento de definir el poder utilizan el término *facultad*. Por el contrario, los Diccionarios Trivium, Hispánico, Océano, el de la Real Academia y la Enciclopedia Jurídica Española, emplean los términos *dominio* e *imperio*. De igual manera, la Enciclopedia Jurídica Española y los diccionarios de la Real Academia, Océano y Trivium usan el término *jurisdicción*. El término *potestad* sólo es empleado por los diccionarios de la Real Academia y el Trivium. Por otra parte, el Vocabulario Jurídico de Couture es el único que se sirve del término *aptitud* para definir la palabra poder.

Como bien lo indica la Enciclopedia Jurídica Española, la palabra poder tiene varias acepciones, que dentro de la teoría jurídica unas son relativas al ámbito privado y otras al ámbito público. Tal como afirmamos al inicio de este capítulo, la ubicación conceptual del tema en comento se encuentra en el Derecho Público, por ello, descartamos la definición de poder como *dominio*. Pero lo anterior, no quiere decir que la palabra *imperio* se ajuste a una definición moderna del poder, menos aún en el campo de los tributos, donde como hemos sostenido, éste último término nos remite a la época en que la obligación tributaria hallaba su fundamento en una relación de poder y no en una relación jurídica⁴²⁶.

Aunque la relación entre poder tributario y jurisdicción es de necesidad, y ya fue analizada, en consecuencia con lo sostenido atrás, la jurisdicción explica el vínculo del territorio con el tributo, pero en nuestro concepto no es el término más adecuado para

⁴²⁵ MERKL, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo, traducción editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, citado por BUTELER, Patricio. En: Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires: Bibliográfica, 1964, Tomo XXII, p. 423.

⁴²⁶ Ver infra Capítulo 1 y Capítulo 2 numeral 2.2.

definir el poder tributario, ya que sólo se limita a revelarnos uno de los aspectos del poder tributario, a saber el territorial, dejando otros ámbitos sin explicar⁴²⁷.

Respecto de la definición del poder como *facultad* los diccionarios señalan:

- En su primera acepción, Aptitud, potencia física o moral. En su segunda acepción, Poder, derecho para hacer algo⁴²⁸.
- Poder, derecho para hacer alguna cosa⁴²⁹.
- La potencia o la virtud, la licencia, permiso o autorización, y la libertad que uno tiene para hacer una cosa⁴³⁰.
- Aptitud, potencia física o moral. Poder para hacer alguna cosa⁴³¹.
- El concepto de facultad jurídica ha sido muy discutido por la doctrina por su carácter abstracto y la dificultad de hallar un criterio que permita deslindarlo, claramente de otras figuras, esencialmente de los llamados “derechos potestativos” y de los propios derechos subjetivos⁴³².

Como se puede apreciar de las definiciones aportadas del término *facultad*, es recurrente la palabra poder, y lo es por tratarse de definiciones de remisión o sinonimicas, lo cual se explica en que las denominaciones de *poder tributario* y *potestad tributaria* son términos compuestos, que responden a la necesidad de determinar lo mas exacto posible unas funciones dentro de la gran variedad que realiza el Estado, en este caso, el establecimiento de tributos y la reglamentación de las leyes que los

⁴²⁷ Ver infra Capítulo 1, pie de página No. 2.

⁴²⁸ www.rae.es/Diccionario 2001

⁴²⁹ Diccionario Hispánico Universal Tomo I..., Op. cit.

⁴³⁰ ESCRICHE, Joaquín. Diccionario jurídico. París: Garnier hermanos,1920.

⁴³¹ Nueva enciclopedia universal... Volumen XXIX, Op. cit.

establecen⁴³³. Funciones con ámbitos, sujetos, ordenes jerárquicos y otras tantas características ya diferenciadas, que aportan al fin mismo de la teoría, garantizar un control del poder.

¿Definir el poder como facultad y la facultad como poder?. Obviamente las definiciones aportadas no contribuyen de la manera más deseable al objetivo de una óptima definición, lo cual impone el reto de romper la cadena de remisión. En últimas, tenemos que servirnos de definiciones impropias o explicativas que definan tanto el poder tributario como la potestad tributaria, explicando en qué consisten, su utilidad y en fin, los demás factores diferenciadores de los términos en cuestión.

De ésta manera hay que tomar partido, así, adherirse o servirse de los puntos ya logrados por la doctrina, concibiendo el poder tributario como lo principal, alejado de la soberanía, limitado en función garantizadora de los contribuyentes; y a la “potestad” tributaria, como función reglamentaria de la Administración, accesoria y limitada; o por el contrario concebirla con el poder de establecer tributos, ignorando así el principio de representación y conjugando los conceptos en uno solo, estadio superado de la doctrina tributaria.

Pero el problema no termina en considerar a la facultad como la única palabra apta para definir el poder, y menos aún el tributario en particular. En las definiciones consultadas aparecen otros términos que lo que hacen es incrementar la cadena de remisión, por lo que no es indispensable analizarlos.

Nosotros compartimos la preocupación de la doctrina en lo referido al empleo del lenguaje a la hora de definir un concepto. Es evidente el crecimiento de las definiciones,

⁴³² Diccionario jurídico Espasa. Madrid: Espasa Calpe, 1998.

⁴³³ Teoría de la división de los poderes, de acuerdo a la cual, la noción de la variedad [y división] de los poderes, es engendrada por necesidades de carácter técnico y orgánico (complejidad funcional del Estado), y por exigencias de índole política. MONTESQUIEU. Espiritu de las leyes, libro XI capítulo VI, y MADISON, JAY y HAMILTON.

y ello es reflejo de la voluntad de perfección que mueve a la doctrina, lo cual indica la existencia de inquietud e inconformismo conceptual, proceder saludable, que si no se presenta en una ciencia conlleva a su estancamiento.

En nuestro criterio la madurez doctrinal es evidente, pero la problemática se presenta desde la denominación del concepto. Dado que el establecimiento de los tributos es una manifestación del poder público se entiende la denominación de poder que para luego relativizarlo al ámbito de los tributos, de una manera apropiada, empleando el adjetivo *tributario*. Contrario a lo que sucede con la potestad tributaria, ya que si el reglamento [acto por excelencia de la Administración] está en función de la ley, siendo accesorio a ella, y propio de la acción administrar, no podemos denominarlo potestad ya que lo potestativo es no obligatorio, facultativo, y en este caso no se identifica con el deber de la Administración, ya que si su función es la de hacer cumplir la ley, no puede ser potestativo o facultativo el reglamento, menos aún en el terreno tributario, en el cual el objetivo de disminuir la discrecionalidad de la Administración no se puede perder de vista.

Lo verdaderamente potestativo o facultativo es el establecimiento de tributos, [por lo menos en teoría, ya que se observa con preocupación como los representantes del pueblo ceden, o los hacen ceder, a las presiones impuestas en ámbitos externos, como la banca internacional multilateral, los mercados mundiales e internos, en fin, tantos intereses que se envuelven en la economía que no permiten presumir una independencia o voluntad libre, a la hora de ejercer éste poder.] nunca su reglamentación, la cual es un deber para poder cumplir el fin del ejecutivo, cual es el de administrar.

Esto quiere decir que a la hora de definir el poder tributario como la potestad de establecer tributos, en el contexto de la doctrina moderna, diferenciando la acción de

The federalist. Citado por POSADA, Adolfo. En : Enciclopedia Jurídica Española. Barcelona: 1910. Tomo XXIV, p. 897.

establecer de la de reglamentar, la primera dificultad será entonces que se esta definiendo el concepto con la cotidiana denominación para reglamentar, a saber *potestad*. Lo cual no es del todo mal, incluso el ordenamiento utiliza la palabra *potestad* para denominar el actuar de la Administración. Lo verdaderamente sujeto a voluntad y con mayor propiedad aun, pues se trata de la popular, es la acción de expedir leyes. En otras palabras, hasta el ordenamiento se puede equivocar y denominar erróneamente un actuar, en este caso el de la Administración.

Lo cual no quiere decir, de ninguna manera, que hay que desobedecer el ordenamiento tachando la palabra *potestad* y escribiendo encima de ella la que creamos más adecuada, no. Abordar este problema significa, como se puede concluir, un error en el ordenamiento, y lo adecuado con el criterio científico tan necesitado en la ciencia jurídica es determinar el porque de la presencia de este error. Tampoco es recomendable que sigamos utilizando la acepción *potestad* como si no pasara nada, no; por lo menos hay que reflexionar y de concluir una discordancia entre el contenido y la definición, hacer la anotación respetando así la errada denominación legal pero precisando el contenido.

Como bien lo indicamos en su momento⁴³⁴, la vieja presencia del término *potestad* dentro del ordenamiento y en particular para referirse a la Administración, se puede explicar en la argumentación divina del poder, que se presento durante las monarquías, pero que cuando se le quito la *potestad* legislativa al rey tomándosela el pueblo, quedo el cliché de *potestad* y no se observo su no correspondencia con la función o tarea a desarrollar por el rey, identificada en la rama ejecutiva del poder público.

Entonces lo primero será identificar la acción, luego determinar si corresponde a su denominación, una vez identificado el error, o la discordancia entre la denominación y la definición, procurar corregirlo. ¿En este caso la palabra *potestad* identifica el actuar del

⁴³⁴ Ver Infra, 2.2.2. y 2.2.2.1.

a Administración?, definitivamente no es así, porque hacer cumplir la ley y administrar no es algo sujeto a voluntad, es un deber legal, una obligación legal.

¿Y entonces, como denominar la “acción” reglamentaria?, podríamos iniciar diciendo que necesitamos una palabra que se ajuste a la acción de hacer cumplir la ley y administrar, esto quiere decir que nos tenemos que alejar de la denominación de potestad, sin olvidar que el ordenamiento así lo designa, aunque erradamente. El cambio será progresivo, pues primero será la determinación del error y luego, el cambio normativo se presentará, no por osmosis sino por concertación, por convencimiento, tal como deben ser los cambios.

Por ello la problemática terminológica debe ser tratada sistemáticamente, y dado el error que se presenta, proponemos:

1. Denominar el establecimiento de los tributos como **PODER TRIBUTARIO**.

2. Definir al poder tributario como la potestad estatal de establecer tributos a cargo de las personas sometidas a su jurisdicción, a través de los representantes elegidos por éstas, según las formalidades prescritas en el ordenamiento jurídico y cuyo fin es la satisfacción de necesidades públicas. El establecimiento de tributos ha de ser completo, es decir, imponiendo la totalidad de sus elementos, tales como el sujeto activo y pasivo, evitando delegar en la Administración el fijar o complementar tanto la base gravable, como la tarifa y el hecho generador. El ejercicio de ésta potestad legislativa (poder tributario) debe abarcar los deberes formales de la obligación tributaria y dejar a la Administración la sola ejecución o cumplimiento de la ley, obviamente en observancia de las garantías de los contribuyentes, es decir, garantizándole un debido proceso, presumiéndole la buena fe y fijando responsabilidades por el posible exceso que se presente en el desarrollo de las funciones de la Administración.

3. Denominar el actuar de la Administración como **FUNCIÓN TRIBUTARIA**⁴³⁵.

4. Definir la función tributaria como la gestión de hacer cumplir la ley, desarrollada por la rama ejecutiva del poder público o Administración, a través de su capacidad reglamentaria, en observancia al ordenamiento jurídico en general y en particular a la ley que establece el tributo, con respeto abnegado a la legalidad, y a las garantías de los contribuyentes.

2.4 DIFERENCIAS CONCEPTUALES Y FORMALES

Una vez ubicados y analizados los conceptos de poder tributario y función tributaria, se procede a su diferenciación entre sí:

a) Según el fundamento normativo:

Tanto el poder tributario como la función tributaria encuentran su fundamento normativo en lugares distintos. Así, el poder tributario se ubica en la Constitución mientras que por el contrario la función tributaria además de hallarse bajo la observancia de la norma de normas, debe ceñirse a lo establecido en la ley.

a) El ámbito a desarrollar:

⁴³⁵ En sentido contrario de la forma como la propone PLAZAS VEGA citando autores como MATÍAS CORTES, PERFECTO YEBRA, ALBERT HENSEL, y JARACH. Este autor propone la función tributaria pero restringida al recaudo por parte de la administración, diferenciándola de la competencia tributaria a la cual define como el derecho que tiene el ente público de reclamar el pago del tributo. En este caso la función tributaria es especie del genero potestad tributaria, realidad contraria a la propuesta por nosotros, en la que el genero es la función tributaria y abarca todas las herramientas y procederes de la administración para poder hacer cumplir la ley. PLAZAS VEGA, Derecho de la Hacienda Pública..., Op. cit., p. 626, pie de página 19.

Esto se debe a que consideramos errado denominar este actuar como potestad tributaria, ya que no es potestativo, ni facultativo [ni nada sujeto a la voluntad de la administración] ni mucho menos discrecional el hacer cumplir la ley, ésta es la tarea de la administración y así encuentra el fin de su existencia.

El poder tributario no sólo tiene por objeto el establecimiento de tributos, también se hace uso de él cuando se reforma alguno de sus elementos y así mismo cuando se deroga el tributo.

Por el contrario la función tributaria se limita a los actos necesarios, establecidos por el ordenamiento, para recaudar el tributo establecido por ley.

a) Según el límite:

El tema de los límites también es diferente en los dos conceptos, esto se debe a que aunque ambos tienen límites su margen no es el mismo. El poder tributario encuentra su límite principal en la Constitución, y eventualmente en la ley. La función tributaria tiene límites puestos por la Constitución y la ley.

f) Según el sujeto:

Estos conceptos son ejercidos por órganos diferentes. El poder tributario por los representantes del pueblo que según el ordenamiento jurídico que se trata puede tomar el nombre de Parlamento o Congreso. La función tributaria al ser un acto de gestión es realizada por la Administración o Rama Ejecutiva del Poder Público.

e) Según el acto:

Estos conceptos se ejercen o manifiestan de distinta manera. El poder tributario a través de ley, resultado del debate de los representantes de los contribuyentes; por el contrario la función tributaria se ejerce por medio de reglamento, ya que es una decisión administrativa.

3. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL PODER TRIBUTARIO Y LA POTESTAD TRIBUTARIA EN EL ESTADO COLOMBIANO

El análisis que se realizará en este aparte se limita al enfoque normativo, es decir, la estructura normativa de cada Constitución. Se inicia con algunas de las Constituciones fruto de un esfuerzo común por hacer Nación, por lo cual se hacen a un lado los actos resultantes de los movimientos independentistas aislados⁴³⁶.

Para efectuar el presente análisis, advertimos que no acudimos a los textos originales de las Constituciones, considerando que en la obra del profesor RESTREPO PIEDRAHITA titulada *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia* se encuentran compiladas y organizadas todas las Constituciones promulgadas hasta la fecha, razón por la cual estimamos que no es necesario consultar la fuente primaria⁴³⁷.

El primer interrogante gira alrededor de cuál criterio adoptar para abordar el análisis del poder tributario y la potestad tributaria, ya sea un *criterio autoritario* que se refleja en una *relación de poder* [caracterizado por la confusión de poderes en una misma persona, los cuales generalmente se utilizan discrecionalmente], o un *criterio moderno* basado en una *relación jurídica* [que se funda en un Estado con división de poderes, constitucional y de Derecho].

La dicotomía se puede resolver de una manera frágil, observando el principio de representación o el grado de participación del pueblo en las normas que gravan sus actividades económicas, ya que cuando no hay participación o representación el tributo es resultado de un acto de poder discrecional; mientras por el contrario, en la medida de una mayor representación, si bien se sigue sujeto a la jurisdicción de un Estado y en

⁴³⁶ RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1995. p. 10.

⁴³⁷ *Ibíd.* p. 13.

este sentido obligado a su poder, el hecho de participar así sea de manera indirecta en gravar los propios hechos económicos, garantiza un uso más garantista de ese poder.

El análisis del grado de participación del pueblo en las normas que gravan sus actividades económicas no es la solución, pues recordando las palabras de CAZORLA PRIETO “...*cualquier modificación en la estructura y funciones del Estado repercute en la significación del poder tributario...*”⁴³⁸, por lo cual una limitación “formal” en el establecimiento del tributo constituiría una inexactitud, por ello, el análisis debe orientarse a múltiples ángulos, y en éste en particular nos enfocaremos en la determinación y división del territorio, la división del poder público, la estructura y funciones de las ramas del poder público [en particular la legislativa y la ejecutiva], puntos estos que consideramos definitivos en el establecimiento y recaudo del tributo.

3.1 LA CONSTITUCIÓN DE 1821

Se trata de una Constitución que se conforma de diez títulos, los cuales a su vez se dividen en secciones, sumando una totalidad de 191 artículos.

La denominación de nuestro Estado en aquella época era la de “*República de Colombia*”⁴³⁹, contemplaba unos deberes del ciudadano entre los cuales se encontraban el de la obediencia a la Constitución y las leyes, el respeto a las autoridades, y contribuir a los gastos públicos⁴⁴⁰, entre otros tantos; determinaba un territorio⁴⁴¹ pero no

⁴³⁸ Ver Infra 2.2.1 Poder tributario.

⁴³⁹ CONGRESO DE CUCUTA DE 1821: CONSTITUCIÓN Y LEYES. Biblioteca Banco Popular volumen XXI, homenaje a la ciudad de Cúcuta con ocasión del sesquicentenario del Congreso de 1821 celebrado en esa ilustre ciudad. Bogotá: Kelly, 1971. p.28.

⁴⁴⁰ Título I *De la Nación Colombiana y de los colombianos*, Sección segunda *De los colombianos*. Art. 5°. Son deberes de cada colombiano vivir sometido a la Constitución y a las leyes; respetar y obedecer a las autoridades que son sus órganos; contribuir a los gastos públicos, y estar pronto en todo tiempo a servir y defender a la patria, haciéndole el sacrificio de sus bienes y de sus vidas, si fuere necesario. (Subrayas fuera de texto). Gaceta de Colombia Número 370, Bogotá Agosto 31 de 1828. En: RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. Constituciones Políticas Nacionales de Colombia. Bogotá: Universidad externado de Colombia, 1995 Segunda edición. p. 57.

había plena jurisdicción sobre el mismo ya que se reconocía el sometimiento de una fracción de éste al yugo español⁴⁴².

La división territorial se componía de parroquias, cantones, provincias y departamentos⁴⁴³. Esta conformación del territorio tenía una importancia radical en la representación de los ciudadanos y habitantes, pues el proceso electoral [indirecto] de la época giraba entorno a la parroquia⁴⁴⁴, en donde los sufragantes parroquiales⁴⁴⁵ elegían a los electores⁴⁴⁶, los cuales elegían a los representantes, senadores, vicepresidente y presidente⁴⁴⁷.

En este contexto el cumplir con el deber de contribuir a los gastos públicos se constituye en un actuar prioritario para el desempeño del sufragio, pues no hacerlo era

⁴⁴¹Titulo II *Del territorio de Colombia y de su gobierno*. Sección primera *Del territorio de Colombia*. Art. 6°. El territorio de Colombia es el mismo que comprendía el antiguo Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela. En: *Ibíd.* p. 58.

⁴⁴²Titulo II *Del territorio de Colombia y de su gobierno*. Sección primera *Del territorio de Colombia*. Art. 7°. Los pueblos de la extensión expresada que están aún bajo el yugo español, en cualquier tiempo en que se liberen, hará parte de la República, con derechos y representación iguales a todos los demás que la componen. En: *Ibíd.* p. 58.

⁴⁴³Titulo II *Del territorio de Colombia y de su gobierno*. Sección primera *Del territorio de Colombia*. Art. 8°. El territorio de la República será dividido en Departamentos; los Departamentos en Provincias, las Provincias en Cantones y los Cantones en Parroquias. En: *Ibíd.* p. 58.

⁴⁴⁴Titulo III *De las Asambleas Parroquiales y Electorales*. Sección primera *De las asambleas parroquiales y escrutinio de sus elecciones*. Art. 12°. En cada parroquia, cualquiera que sea su población, habrá una asamblea parroquial el último domingo de julio de cada cuatro años. (subrayas fuera de texto) En: *Ibíd.* p. 59.

⁴⁴⁵Titulo III *De las Asambleas Parroquiales y Electorales*. Sección primera *De las asambleas parroquiales y escrutinio de sus elecciones*. Art. 15°. Para ser Sufragante Parroquial se necesita: 1. Ser Colombiano; 2. Ser casado o mayor de veinte y un años; 3. Saber leer y escribir; pero esta condición no tendrá lugar hasta el año de 1840; 4. Ser dueño de alguna propiedad raíz que alcance el valor libre de cien pesos. Suplirá este defecto el ejercitar algún oficio, profesión, comercio, o industria útil con casa o taller abierto sin dependencia de otro, en clase de jornalero o sirviente. En: *Ibíd.* p. 59.

⁴⁴⁶Titulo III *De las Asambleas Parroquiales y Electorales*. Sección primera *De las asambleas parroquiales y escrutinio de sus elecciones*. Art. 18°. El objeto de las asambleas parroquiales es votar por el elector o electores que corresponden al cantón. Art. 21°. Para ser elector se requiere: 1. Ser sufragante parroquial no suspenso; 2. Saber leer y escribir; 3. Ser mayor de veinte y cinco años cumplidos y vecino de cualquiera de las parroquias del cantón que va a hacer las elecciones; 3. Ser dueño de una propiedad raíz que alcance el valor libre de quinientos pesos o gozar de un empleo de trescientos pesos anuales, o ser usufructuario de bienes que produzcan una renta de trescientos pesos anuales, o profesar alguna ciencia, o tener un grado científico. En: *Ibíd.* p. 60.

⁴⁴⁷Titulo III *De las Asambleas Parroquiales y Electorales*. Sección segunda *De las asambleas electorales o de provincia*. Art. 34°. Son funciones de las asambleas electorales sufragar:

1. Por el Presidente de la República;
2. Por el Vicepresidente de la misma;
3. Por los senadores del Departamento;
4. Por el representante o los representantes diputados de la provincia.

En: *Ibíd.* p. 62.

causal de suspensión de la calidad de sufragante parroquial, con lo cual se obstruía el camino para el desarrollo de la actividad política⁴⁴⁸, por lo menos desde los lugares de la institucionalidad, como son los Sufragantes, los Electores, Representantes, Senadores, Vicepresidente y Presidente de la República.

Contemplaba al poder público de una manera dividida⁴⁴⁹, en legislativo, ejecutivo y judicial. Además definía al gobierno de popular y representativo⁴⁵⁰.

El poder legislativo era el Congreso de Colombia el cual estaba compuesto por dos cámaras⁴⁵¹ diferentes tanto en su composición⁴⁵² como en sus funciones⁴⁵³, de esta manera sólo en una de ellas, a saber, en la de Representantes, podían tener origen las leyes que establecían tributos⁴⁵⁴. El Congreso se reunía cada año⁴⁵⁵ y el periodo

⁴⁴⁸ Título III *De las Asambleas Parroquiales y Electorales*. Sección primera *De las asambleas parroquiales y escrutinio de sus elecciones*. Art. 17°. El ejercicio de sufragante parroquial se suspende: ... 4. En los deudores a caudales públicos con plazo cumplido. Título IV *Del poder legislativo*. Sección sexta *De la cámara de Representantes*. Art. 87. No podrá ser Representante el que además de las cualidades de Elector no tenga.... Título IV *Del poder legislativo*. Sección séptima *De la cámara del Senado*. Art. 95. Para ser Senador se necesita además de las cualidades de Elector.... Título V *Del poder ejecutivo*. Sección primera *De la naturaleza y duración de este Poder*. Art. 106. Para ser Presidente de la República se necesita ser ciudadano de nacimiento, colombiano por nacimiento, y todas las otras facultades que para ser Senador. Art. 109. El Vicepresidente de la República debe tener las mismas cualidades que el Presidente. Art. 21°. Para ser Elector se requiere: 1. Ser sufragante parroquial no suspenso.... En: *Ibíd.* p. 60, 72, 75.

⁴⁴⁹ Título II *Del territorio de Colombia y de su gobierno*. Sección segunda. *Del Gobierno de Colombia*. Art. 10°. El pueblo no ejercerá por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que las de las elecciones primarias, ni depositará el ejercicio de ella en una solas manos. El Poder Supremo estará dividido para su administración en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (subrayas fuera de texto) En: *Ibíd.* p. 58.

⁴⁵⁰ Título II *Del territorio de Colombia y de su Gobierno*. Sección II *Del Gobierno de Colombia* Artículo 9. El Gobierno de Colombia es popular y representativo. Bastante curioso el uso del primer adjetivo “popular” cuando para ejercer cargo público había que llenar requisitos que el pueblo en general no tenía, como el de la propiedad raíz, por ejemplo. (Arts. 87 # 3, 88, 95 #4, 96, 106 y 109) .

⁴⁵¹ Título IV *Del poder legislativo*. Sección primera. *De la división, límites y funciones de este poder* Art.40°. El Congreso de Colombia estará dividido en dos cámaras, que serán la del Senado y la de Representantes. En: *Ibíd.* p. 63.

⁴⁵² La cámara de Representantes se componía de los diputados nombrados por las provincias de la República según la población de cada una (Arts. 84, 85 y 86). Los Senadores son nombrados por los Departamentos en un número de cuatro por cada uno (Art. 93). En: *Ibíd.* p. 71 y 73.

⁴⁵³ Las de la Cámara de Representantes están contenidas en los Arts. 42,56, 89, 90, 92 y 98. Las del Senado en los Arts. 56, 97, 99 y ss.

⁴⁵⁴ Título IV *Del poder legislativo*. Sección primera. *De la división, límites y funciones de este poder* Art.42°. Se exceptúan las leyes sobre contribuciones o impuestos las cuales no pueden tener origen sino en la Cámara de Representantes; pero quedando al Senado el derecho ordinario de adicionarlas, alterarlas o rehusarlas. En: *Ibíd.* p. 63. Nótese como la definición constitucional aquí citada no atiende al término tributos, el cual designa el genero, sino que se atiende únicamente a las contribuciones y a los impuestos, los cuales son especies de ese género tributos, y de la lectura del artículo parece que excluyera entre ellos al utilizar la partícula “o” entre ellas. Cabe preguntarse si

legislativo era de tres meses, que se podía extender por otros 30 días más⁴⁵⁶. Finalmente, entre sus funciones no solo se encuentra la de establecer tributos, sino que también tiene que velar por su correcto uso⁴⁵⁷ y adicionalmente, como la más importante esta la de interpretar la Constitución⁴⁵⁸.

La forma de gobierno era calificada por el propio texto como de “*popular representativo*”⁴⁵⁹ y era encabezada por el Presidente de la República⁴⁶⁰. Se trataba de un ejecutivo fuerte con incidencia determinadamente discrecional en el proceso del legislativo⁴⁶¹. Se contemplaba la reelección⁴⁶², una aparente consagración de la teoría

esta clasificación “moderna” de los tributos era aplicable para ese momento, y cómo se entendían diferentes las contribuciones de los impuestos, interrogantes estos que sólo se pueden resolver con un análisis mas detallado de este momento de la historia nacional, ajeno claro esta a los fines de este trabajo.

⁴⁵⁵ Titulo IV *Del poder legislativo*. Sección cuarta. *Del tiempo, duración y lugar de las sesiones del Congreso*.

Art.68°. El Congreso se reunirá cada año precisamente, verificando la apertura de sus sesiones ordinarias el dos de Enero. En: *Ibíd.* p. 69.

⁴⁵⁶ Titulo IV *Del poder legislativo*. Sección cuarta. *Del tiempo, duración y lugar de las sesiones del Congreso*.

Art.69°. Cada reunión ordinaria del Congreso, durará noventa días. En caso necesario podrá prorrogarla hasta por treinta días mas. En: *Ibíd.* p. 69.

⁴⁵⁷ Titulo IV *Del poder legislativo*. Sección segunda. *De las atribuciones especiales del Congreso* Art.55°. Son atribuciones exclusivamente propias del Congreso: ... 3. Establecer toda suerte de impuestos, derechos o contribuciones, velar sobre la inversión y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo y demás empleados de la República. En: *Ibíd.* p. 66.

⁴⁵⁸ Titulo X *De la observancia de las leyes antiguas, de la interpretación y reforma de ésta Constitución*. Art. 189. El Congreso podrá resolver cualquiera duda que ocurra sobre la inteligencia de algunos artículos de ésta Constitución. En: *Ibíd.* p. 86.

⁴⁵⁹ Titulo II *Del territorio de Colombia y de su gobierno*. Sección segunda. *Del Gobierno de Colombia*. Art. 9°. El Gobierno de Colombia es popular representativo. En: *Ibíd.* p. 58. Bastante controvertible la calificación de popular, dados los requisitos para poder ser miembro tanto del legislativo como del ejecutivo, dado que el grueso de la población carecía de la oportunidad de colmar las exigentes condiciones, como la de saber leer y escribir, mas aún ser profesor de alguna ciencia y mucho menos tener una renta de quinientos pesos a falta de una propiedad raíz de dos mil pesos (requisitos estos de la calidad de miembro de la Cámara de Representantes Arts. 87 y 88). En: *Ibíd.* p. 72. Los requisitos no eran estáticos o iguales a todos los aspirantes a conformar el Congreso, pues los senadores tenían requisitos mas estrictos, tales como tener una finca raíz de cuatro mil pesos si era nacional o de diez y seis mil pesos si era extranjero (Arts. 95 y 96). En: *Ibíd.* p. 73. Para ser Presidente y Vicepresidente aplicaban los requisitos de senador con la exigencia de ser ciudadano colombiano por nacimiento (Art.106 y 109). En: *Ibíd.* p. 75.

⁴⁶⁰ Titulo V *Del poder Ejecutivo*. Sección primera. *De la naturaleza y duración de este poder*. Art. 105. El poder Ejecutivo de la República estará depositado en una persona con la denominación de Presidente de la República de Colombia. En: *Ibíd.* p. 74.

⁴⁶¹ Titulo IV *Del poder legislativo*. Sección primera. *De la división, límites y funciones de este poder* Art.46. Ningún proyecto o proposición de ley constitucionalmente aceptado, discutido y determinado en ambas cámaras podrá tenerse por ley de la República hasta que no haya sido firmado por el Poder Ejecutivo. Si éste no creyere conveniente hacerlo devolverá el proyecto a la Cámara de origen, acompañándole sus reparos, sea sobre falta en las fórmulas, o en lo sustancial, dentro del término de diez días contados desde su recibo. En: *Ibíd.* p. 64.

de los plenos poderes⁴⁶³ en cabeza del ejecutivo⁴⁶⁴ y funciones relativas desde la seguridad exterior hasta la convocatoria de elecciones⁴⁶⁵.

La administración de los departamentos y demás entidades territoriales menores a la nación dependían del nivel central en cabeza del Presidente, pues era él quien nombraba a sus correspondientes directores, que en el nivel departamental se trataba de intendentes⁴⁶⁶ y en las provincias de gobernadores⁴⁶⁷.

Las funciones de estos agentes del Presidente fueron reguladas por autorización constitucional⁴⁶⁸ en la Ley del ocho (8) de Octubre de 1821, en donde se reiteran las aludidas al Presidente de la República, en tanto se refieren a *la exacta y pronta ejecución de las leyes y órdenes del Gobierno Supremo de la República*, pero al territorio que comprende su jurisdicción, ya sea departamental o provincial⁴⁶⁹.

⁴⁶² Título V *Del Poder Ejecutivo*. Sección primera. *De la naturaleza y duración de este poder*. Art.107. La duración del Presidente será de cuatro años, y no podrá ser reelegido más de una vez sin intermisión. En: *Ibíd.* p. 75.

⁴⁶³ Ver *Infra* 2.2.2 (Potestad Tributaria p.2).

⁴⁶⁴ Título V *Del Poder Ejecutivo*. Sección segunda. *De las funciones, deberes y prerrogativas del Presidente de la República*. Art. 114. Promulga, manda ejecutar y cumplir las leyes, decretos, estatutos y actos del Congreso cuando, conforme queda establecido por la sección primera del título IV de esta Constitución, tengan fuerza de tales; y expide los decretos, reglamentos e instrucciones que sean convenientes para su ejecución. (subrayas fuera de texto). En: *Ibíd.* p. 76.

⁴⁶⁵ Arts. 113 - 128. En: *Ibíd.* p. 75 - 77.

⁴⁶⁶ Título VII *De la organización interior de la República*. Sección primera. *De la administración de los Departamentos*. Art. 151. El mando político de cada Departamento residirá en un magistrado con la denominación de Intendente, sujeto al Presidente de la República, de quien será el agente natural e inmediato. La ley determinará sus facultades. En: *Ibíd.* p. 81.

Art. 152. Los Intendentes serán nombrados por el Presidente de la República, conforme a lo que prescriben los artículos 121 y 122. Su duración será de tres años. En: *Ibíd.* p. 81.

⁴⁶⁷ Título VII *De la organización interior de la República*. Sección segunda. *De la administración de las Provincias y Cantones*. Art. 153. En cada Provincia habrá un Gobernador que tendrá el régimen inmediato de ella con subordinación al intendente del Departamento, y las facultades que detalle la Ley. Durará y será nombrado en los mismos términos que los intendentes. En: *Ibíd.* p. 81.

⁴⁶⁸ Título VII *De la organización interior de la República*. Sección primera. *De la administración de los Departamentos*. Art. 151. El mando político de cada Departamento residirá en un magistrado con la denominación de Intendente,... La ley determinará sus facultades,...,Art. 153. En cada Provincia habrá un Gobernador que tendrá el régimen inmediato de ella... con subordinación al intendente del Departamento, y las facultades que detalle la ley... (subrayas fuera de texto). En: *Ibíd.* p. 81.

⁴⁶⁹ Ley del ocho (8) de Octubre de 1821, Arts. 7 y 24. En: CONGRESO DE CUCUTA DE 1821: CONSTITUCIÓN Y LEYES. Biblioteca Banco Popular... Op. cit. p. 222 y 225.

Y demás ordenes territoriales como los cantones y las parroquias, eran dirigidos por jueces políticos⁴⁷⁰ y alcaldes⁴⁷¹ respectivamente, los primeros nombrados por los intendentes a propuesta del gobernador⁴⁷², mientras que los segundos eran nombrados por los cabildos⁴⁷³.

Esta Carta contenía dos artículos que preveían la manera de reformar el texto constitucional, uno por vía del Congreso⁴⁷⁴ y otro para cuando se controlara la totalidad del territorio⁴⁷⁵.

Para finalizar, en su artículo 188 ratifica el régimen español impuesto en la colonia en los siguientes términos:

*Se declaran en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución, ni a los decretos ni leyes que expidiere el Congreso*⁴⁷⁶.

Aquí en especial se presenta una particular contradicción, pues aunque nos perfilamos como República independiente se ratifican las leyes españolas, en las cuales se basaba

⁴⁷⁰ Ley del ocho (8) de Octubre de 1821, Art. 39. En: *Ibíd.* p. 228.

⁴⁷¹ Ley del ocho (8) de Octubre de 1821, Título IV. En: *Ibíd.* p. 227 - 229.

⁴⁷² Ley del ocho (8) de Octubre de 1821, Título V. En: *Ibíd.* p. 229 - 231.

⁴⁷³ Ley del ocho (8) de Octubre de 1821, Art. 45. En: *Ibíd.* p. 229.

⁴⁷⁴ Título X *De la observancia de las leyes antiguas, de la interpretación y reforma de ésta Constitución.* Art. 190. En cualquier tiempo en que las dos terceras partes de cada una de las cámaras juzguen conveniente la reforma de algunos artículos de esta Constitución, podrá el congreso ponerla para que de nuevo se tome en consideración, cuando se haya renovado, por lo menos, la mitad de los miembros de las cámaras que propusieron la reforma; y si entonces fuere también ratificado por los tercios de cada una, procediéndose con las formalidades prescritas en la sección primera del título IV, será válida y hará parte de la constitución; pero nunca podrán alterarse las bases contenidas en la sección segunda del título primero y en la segunda del título segundo. En: RESTREPO PIEDRAHITA..., *Op. cit.* p. 87.

⁴⁷⁵ Título X *De la observancia de las leyes antiguas, de la interpretación y reforma de ésta Constitución.* Art. 191. Cuando ya libre toda o la mayor parte de aquel territorio, que hoy esta bajo el poder Español pueda concurrir con sus representantes a perfeccionar el edificio de su felicidad, y después que una practica de diez o mas años haya descubierto todos los inconvenientes o ventajas de ésta Constitución, se convocará por el congreso una gran convención de Colombia, autorizada para examinarla o reformarla en su totalidad. En: *Ibíd.* p. 87.

⁴⁷⁶ *Ibíd.* p. 86.

el sistema tributario de la época, lo que en otras palabras quiere decir, que el Congreso de Cúcuta corrobora la voluntad del soberano español en cuanto no contradigan al ordenamiento colombiano.

Este actuar del constituyente y empleado en reiteradas oportunidades por el legislador, es nocivo para el ordenamiento y refleja una pereza de éste en cuanto difiere a los usuarios del mismo la tarea de determinar cual norma es o no contraria al sistema.

Este aspecto es responsabilidad exclusiva del legislativo, como intérprete auténtico de la ley.

3.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1830

Esta Constitución cuenta con 167 artículos y se estructura en XII títulos, divididos en secciones.

La denominación de *República de Colombia* se mantiene⁴⁷⁷, siguiendo los lineamientos de la Constitución de 1821 en la determinación del territorio⁴⁷⁸ pero desaparece el reconocimiento del dominio parcial del reino español en tierras de la República⁴⁷⁹, por lo cual se podría sostener inicialmente que habría una jurisdicción sobre la cual reposar el poder tributario colombiano. Sin embargo, era necesaria una remisión a la conformación de los territorios del Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela para determinar ese territorio.

⁴⁷⁷ Ver Infra 4.1 p. (1).

⁴⁷⁸ Título I. *De la Nación colombiana y su territorio* Art. 4. Artículo 4.- El territorio de Colombia comprende las provincias que constituían el Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía general de Venezuela. Ver Infra 4.1 pie de página número 3 p. (2).

⁴⁷⁹ Constitución Política de la República de Colombia, 1821. Título II *Del territorio de Colombia y de su gobierno*. Sección primera *Del territorio de Colombia*. Art. 7°. Los pueblos de la extensión expresada que están aún bajo el yugo español, en cualquier tiempo en que se liberen, harán parte de la República, con derechos y representación iguales a todos los demás que la componen. (Subrayas fuera de texto). En: *Ibíd.* p. 58. Ver Infra 4.1 p. (2).

La división territorial del Estado en ese momento era la misma radicada en la Constitución de 1821, a saber, Departamentos, Provincias, Cantones y Parroquias⁴⁸⁰.

Se mantienen dentro de los deberes de los colombianos, el vivir sometidos a la Constitución y a las leyes, respetar y obedecer al gobierno y a las autoridades, y en materia tributaria contribuir con los gastos de la Nación⁴⁸¹.

La igualdad ante la ley como disposición constitucional se incorpora por primera vez en los siguientes términos: "...*Los colombianos son iguales delante de la ley, cualesquiera que sean su fortuna y destinos...*"⁴⁸².

El sistema de representación seguía siendo indirecto, se sustentaba en la calidad de ciudadano⁴⁸³, que podía perderse⁴⁸⁴ o suspenderse⁴⁸⁵. Al igual que en la Constitución de 1821, el no cumplir con el deber tributario era causal de la suspensión⁴⁸⁶.

⁴⁸⁰ Título I. *De la Nación colombiana y su territorio* Art. 5. El territorio de Colombia se dividirá para su mejor administración en departamentos, provincias, cantones y parroquias. Ver Infra 4.1 pie de página número 5 p. (2).

⁴⁸¹ Título IV. *De los deberes de los colombianos y de sus derechos políticos* Sección I. *De los deberes de los colombianos* Art. 11. Son deberes de los colombianos: 1. Vivir sometidos a la Constitución y a las leyes; 2. Respetar y obedecer al Gobierno y a las autoridades y ocurrir a su llamamiento cuando exijan auxilio y defensa; 3. Contribuir para los gastos de la nación; 4. Servir y defender a la patria, haciéndole el sacrificio de su vida si fuere necesario; 5. Velar sobre la conservación de las libertades públicas. (Subrayas fuera de texto). Ver Infra 4.1 pie de página número 2 p. (1).

⁴⁸² Sección II. *De los derechos políticos de los colombianos* Art. 12.- Los colombianos son iguales delante de la ley, cualesquiera que sean su fortuna y destinos. y Título XI. *De los Derechos Civiles y de las garantías* Art. 136. Los colombianos son de tal modo iguales ante la ley, que su disposición sea que proteja o castigue es una misma para todos, y les favorece igualmente para la conservación de sus derechos.

⁴⁸³ Sección II. *De los derechos políticos de los colombianos* Artículo 13.- No habrá empleos, honores ni distinciones hereditarios. Todos tienen derecho igual para elegir y ser elegidos para los destinos públicos si están en goce de los derechos de ciudadanos y tienen la aptitud necesaria. (Subrayas fuera de texto). Art.14. Para gozar de los derechos de ciudadano se necesita: 1. Ser colombiano; 2. Ser casado o mayor de 21 años; 3. Saber leer y escribir; pero esta condición no será obligatoria hasta el año de 1840; 4. Tener una propiedad raíz, cuyo valor libre alcance a trescientos pesos, o en su defecto ejercer alguna profesión o industria que produzca una renta anual de ciento cincuenta pesos, sin sujeción a otro, en calidad de sirviente doméstico o jornalero.

⁴⁸⁴ Sección II. *De los derechos políticos de los colombianos* Art.15. El goce de los derechos del ciudadano se pierde: 1. Por admitir empleo de otra nación sin permiso del Gobierno, siendo empleado de Colombia; 2. Por comprometerse al servicio de naciones enemigas de Colombia; 3. A virtud de sentencia en que se imponga pena afflictiva o infamante, mientras no se obtenga rehabilitación.

⁴⁸⁵ Sección II. *De los derechos políticos de los colombianos* Art.16. El goce de los derechos del ciudadano se suspende: 1. Por naturalizarse en país extranjero; 2. Por enajenación mental; 3. Por la condición de sirviente doméstico; 4. Por deuda de plazo cumplido a los fondos nacionales o municipales; 5. En los vagos declarados tales;

Era indirecto el sistema de representación porque los ciudadanos no elegían directamente a sus dirigentes, elegían, al igual que en la anterior Constitución, a lo que en la normativa se conocía como *electores*⁴⁸⁷, los cuales sufragaban por Representantes, Senadores, Vicepresidente y Presidente, entre otros⁴⁸⁸.

Como característica del republicanismo colombiano, el poder público se encuentra dividido en legislativo, ejecutivo y judicial⁴⁸⁹.

El poder legislativo lo ejercía el Congreso, que se componía de dos cámaras, Senado y Representantes⁴⁹⁰. Éste tenía reuniones ordinarias, las cuales duraban noventa días,

6. En los ebrios por costumbre; 7. En los deudores fallidos; 8. En los que tengan criminal pendiente, después de decretada la prisión; 9. Por interdicción judicial.

⁴⁸⁶ Sección II. *De los derechos políticos de los colombianos* Art.16. El goce de los derechos del ciudadano se suspende: ... 4. Por deuda de plazo cumplido a los fondos nacionales o municipales... (Subrayas fuera de texto).

⁴⁸⁷ Título V. *De las Asambleas parroquiales y electorales*. Sección I. *De las Asambleas parroquiales* Art. 19.- La Asamblea parroquial se compondrá de los sufragantes parroquiales no suspensos, y será presidida por uno de los jueces de la parroquia, con asistencia del cura y tres vecinos de buen crédito que el mismo juez escogerá entre los sufragantes parroquiales. Art. 20.- Los sufragantes deben ser vecinos de la parroquia en ejercicio de los derechos de ciudadano; pero si accidentalmente se hallare en ella algún ciudadano por razón de servicio de la República, tendrá derecho de sufragar. Art. 21.- El objeto de la Asamblea parroquial es votar por el elector o electores que correspondan al cantón. Art. 22.- Para ser elector se requiere: 1. Ser sufragante parroquial no suspenso; 2. Haber cumplido veinticinco años; 3. Ser vecino de cualquiera de las parroquias del cantón, y se entiende serlo, el que se haya empadronado en ella por un año a lo menos o se haya empleado en ella en cualquiera clase de servicio público; 4. Gozar de una propiedad raíz, del valor libre de mil quinientos pesos, o una renta anual de doscientos pesos que provenga de bienes raíces, o la de trescientos pesos que sean el producto del ejercicio de alguna profesión que requiera grado científico, oficio o industria útil y decorosa o un sueldo de cuatrocientos pesos. (Subrayas fuera de texto).

⁴⁸⁸ Título V. *De las Asambleas parroquiales y electorales*. Sección II. *De las Asambleas electorales* Art. 24.- La Asamblea electoral se compone de los electores nombrados por las Asambleas parroquiales y será presidida por el elector que ella eligiere, luego que haya sido instalada por el Gobernador de la Provincia. Art. 27.- Son funciones de las Asambleas electorales sufragar: 1. Por el Presidente de la República; 2. Por el Vicepresidente; 3. Por el Senador de la Provincia y su suplente; 4. por el Representante o Representantes de la Provincia y por otros tantos suplentes; 5. Por el Diputado o Diputados para la Cámara de Distrito, y sus suplentes. (Subrayas fuera de texto)

⁴⁸⁹ Título V *Del Poder Legislativo*, Título VII *Del Poder Ejecutivo* y Título IX *Del Poder Judicial*. Constitución Política de la República de Colombia dada por el Congreso Constituyente de 1830. Original caligrafiado que se encuentra en el Archivo General de la Nación , Bogotá, Colombia. En: RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones Políticas Nacionales...* Op. cit. p. 101.

⁴⁹⁰ Título VI. *Del Poder Legislativo* Art. 34.- El Poder Legislativo lo ejerce el Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Representantes.

Los Requisitos para aspirar a Senador se contenían en el artículo 50 y eran: 1. Ser colombiano de nacimiento, en ejercicio de los derechos de ciudadano; 2. Haber cumplido cuarenta años; 3. Ser natural o vecino del departamento a que pertenece la provincia que hace la elección; 4. Ser dueño de una propiedad que alcance el valor libre de ocho mil

con la posibilidad de extenderse otros treinta días más⁴⁹¹. Entre sus funciones se contemplaban fijar el gasto público, establecer los impuestos, derechos o contribuciones y formar el sistema jurídico⁴⁹².

Dentro de las funciones de la Cámara de Representantes se encontraban la de velar sobre la inversión de las rentas nacionales e iniciar el trámite de las leyes que establecieran impuestos o contribuciones⁴⁹³.

El poder ejecutivo lo ejercía el Presidente de la República⁴⁹⁴, por un período de ocho años⁴⁹⁵ y establecía la reelección aunque no inmediata⁴⁹⁶. Entre las funciones del

pesos en bienes raíces o en su defecto una renta de mil pesos anuales, o la de mil quinientos que sean el producto de algún empleo, o del ejercicio de cualquier género de industria o de alguna profesión que requiera grado científico.

Los Requisitos para ser Representante los contemplaba el artículo 62 y eran: 1. Ser colombiano en ejercicio de los derechos de ciudadano; 2. Ser natural o vecino de la provincia que hace la elección; 3. Haber cumplido treinta años; 4. Ser dueño de una propiedad raíz que alcance el valor libre de cuatro mil pesos o en su defecto la renta de quinientos pesos o la de ochocientos que sean el producto de algún empleo o del ejercicio de cualquier género de industria o de alguna profesión que requiera grado científico.

⁴⁹¹ Título VI. *Del Poder Legislativo* Art.35. El Congreso se reunirá cada año el día 2 de febrero, aunque no haya sido convocado, y sus sesiones ordinarias durarán noventa días. En caso necesario podrá prorrogarlas hasta treinta días más.

⁴⁹² Título VI. *Del Poder Legislativo* Sección I. *De las atribuciones del Congreso* Art. 36.- Son atribuciones del Congreso: "... 1. Decretar los gastos públicos en vista de los presupuestos que le presentará el Ministro de Estado en el Despacho de Hacienda, y una suma extraordinaria para los gastos imprevistos; 2. Establecer los impuestos, derechos o contribuciones nacionales; 22. Formar los Códigos nacionales de toda clase, dar las leyes y decretos necesarios para el arreglo de los diferentes ramos de la administración general e interpretar, reformar, derogar y abrogar las establecidas...". (Subrayas fuera de texto).

Nótese cómo habría una confusión entre las fuentes del derecho según como nosotros las entendemos actualmente, pues para el numeral primero utiliza el verbo "Decretar", típico de la administración. Esta confusión se reitera en el artículo 37* cuando en una misma norma se mezclan leyes y decretos, y aunque el artículo es claro en dar iniciativa legislativa al Presidente, ¿porque reunir el decreto, como acto del ejecutivo en este artículo con las leyes del congreso?.

* Título VI. *Del Poder Legislativo* Sección II. *De la formación de las leyes, su sanción y promulgación*. Art. 37.- Las leyes y decretos del Congreso pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras, a propuesta de sus miembros o del Jefe del Ejecutivo, con la excepción que establece el inciso 5 del Artículo 63. (Subrayas fuera de texto). La excepción del artículo 63 numeral quinto es relativa a los tributos.

⁴⁹³ Título VI. *Del Poder Legislativo* Sección IV. *De la Cámara de Representantes*. Art.63. Son atribuciones peculiares de la Cámara de Representantes: 1. Acusar de oficio o a instancia de cualquier ciudadano, al Presidente de la República y al Vicepresidente estando Encargado del Poder Ejecutivo, en los casos de alta traición especificados en el Artículo 87; 2. Acusar del mismo modo a los Ministros y Consejeros de Estado, al Procurador general de la nación y a los magistrados de la Alta Corte de Justicia por el mal desempeño en el ejercicio de sus funciones; 3. Velar sobre todo la inversión de las rentas nacionales y examinar la cuenta anual que debe presentarle el Ministro de Hacienda; 4. Velar sobre todo lo relativo al crédito nacional examinar en cada sesión los libros y documentos de la Comisión, y nombrar conforme a la ley, los empleados principales de este establecimiento; 5. Iniciar las leyes que establezcan impuestos o contribuciones. (Subrayas fuera de texto).

ejecutivo se encontraban, entre otras, la de sancionar las leyes y decretos del “Congreso”, los reglamentos y órdenes necesarios para su ejecución⁴⁹⁷.

Según lo establecido en el numeral 17 del artículo 85, “...Corresponde al Jefe del ejecutivo: 17. Cuidar de la recaudación e inversión de las contribuciones y rentas públicas con arreglo a las leyes...”, se puede afirmar que esta Carta limita el actuar del ejecutivo en materia tributaria de manera óptima, pues al establecer que el recaudo se tiene que realizar con arreglo a las leyes adopta la teoría de la negación de los plenos poderes⁴⁹⁸, que implica una mayor garantía de los contribuyentes, pues como ya se ha sostenido [y se reitera], la Administración en su afán de cubrir el gasto público es proclive a abusar de sus competencias, por lo que es recomendable asumir posturas como la del artículo en mención.

En cuanto a la administración de los entes territoriales, en los departamentos los prefectos⁴⁹⁹, en las provincias los gobernadores⁵⁰⁰ y en los cantones un funcionario

⁴⁹⁴ Título VII. *Del Poder Ejecutivo* Sección I. *Del Jefe del Ejecutivo* Art. 75.- El Poder Ejecutivo lo ejercerá un magistrado, con la denominación del Presidente de la República.

Para ser Presidente y Vicepresidente se requería según el artículo 82, ser colombiano de nacimiento; haber cumplido cuarenta años y haber residido en la República seis años, a lo menos antes de la elección; pero esto no se entenderá en los que hayan estado ausentes en el servicio de la República.

⁴⁹⁵ Título VII. *Del Poder Ejecutivo* Sección I. *Del Jefe del Ejecutivo* Art. 83. El Presidente y Vicepresidente de la República durarán en sus funciones, ocho años, contados desde el día 15 de febrero, y no podrán ser reelegidos para los mismos destinos en el siguiente período.

⁴⁹⁶ Título VII. *Del Poder Ejecutivo* Sección I. *Del Jefe del Ejecutivo* Art.84. Los que hubieren ejercido el Poder Ejecutivo por dos años a lo menos, inmediatamente antes de la elección ordinaria, no podrán ser elegidos Presidente y Vicepresidente de la República en el inmediato período.

⁴⁹⁷ Título VII. *Del Poder Ejecutivo* Sección I. *Del Jefe del Ejecutivo* Art.85. Corresponde al Jefe del Ejecutivo: “... 2. Sancionar las leyes y decretos del Congreso, y expedir todos los reglamentos y órdenes necesarias para su ejecución; 17. Cuidar de la recaudación e inversión de las contribuciones y rentas públicas con arreglo a las leyes ...”.

(Subrayas fuera de texto).

⁴⁹⁸ Ver Infra 2.2.2. p.(4).

⁴⁹⁹ Título X. *Del régimen interior de la República* Sección I. *De la Administración de los Departamentos y Provincias* Art. 120.- El Gobierno Superior político de cada departamento reside en un Prefecto, dependiente del Jefe del Ejecutivo, de quien es agente inmediato y con quien se entenderá directamente por el órgano del Ministerio respectivo. Los requisitos para este cargo los establecía el Art. 122.- Para ser Prefecto o Gobernador se necesita: 1. Ser colombiano en ejercicio de los derechos de ciudadano; 2. Haber cumplido treinta años; 3. Haber prestado anteriormente servicios a la República y gozar de buen concepto público; 4. Haber residido en el territorio de la República tres años, a lo menos antes del nombramiento.

dependiente del gobernador⁵⁰¹ eran quienes ejercían el gobierno local. En este sentido, se observa que la fortaleza nominadora del ejecutivo se disminuye en comparación con la Constitución anterior, ya que su nombramiento no es totalmente discrecional sino que debería escuchar en audiencia al Consejo de Estado y a las Cámaras de Distrito⁵⁰².

Las Cámaras de Distrito⁵⁰³ y los Consejos Municipales⁵⁰⁴ son una innovación institucional incorporada en esta Carta, diseñadas para el tráfico de los intereses departamentales y municipales, lo que aplaca el fuerte centralismo presente en la anterior Carta.

⁵⁰⁰ Título X. *Del régimen interior de la República* Sección I. *De la Administración de los Departamentos y Provincias* Art. 121 Artículo 121.- El Gobierno de cada Provincia estará a cargo de un Gobernador dependiente en lo político del Prefecto del departamento.

⁵⁰¹ Título X. *Del régimen interior de la República* Sección I. *De la Administración de los Departamentos y Provincias* Art. 125 Los cantones serán regidos por un empleado subordinado a los Gobernadores, cuya denominación y duración determinará la ley que organice el régimen político interior de la República en la cual se designarán las atribuciones de los funcionarios comprendidos en esta Sección.

⁵⁰² Art. 85 Corresponde al Jefe del Ejecutivo: "...11. Nombrar con audiencia del Consejo de Estado y a propuesta en terna de las Cámaras de Distrito, los magistrados de las Cortes de Apelaciones; 12. Nombrar con igual audiencia los Prefectos de los Departamentos, y los Gobernadores de las provincias, en vista de las listas que para el efecto le enviarán las Cámaras de Distrito, aunque sin obligación de sujetarse a ellas..."

⁵⁰³ Título X. *Del régimen interior de la República* Sección II. *De las Cámaras de distrito* Art. 126.- Para la mejor administración de los pueblos, se establecerán Cámaras de Distrito, con facultad de deliberar y resolver en todo lo municipal y local de los Departamentos, y de representar en lo que concierna a los intereses generales de la República. Art. 128.- Las Cámaras de Distrito se compondrán de los Diputados de las provincias, comprendidas en él, los cuales serán elegidos por las Asambleas electorales, luego que hayan hecho las elecciones de Representantes al Congreso, y con las mismas formalidades. Los Diputados a estas Cámaras durarán en sus funciones cuatro años. Artículo 129.- Para ser Diputado en las Cámaras de Distrito se requiere: 1. Ser colombiano en ejercicio de los derechos de ciudadano; 2. Haber cumplido veinticinco años; 3. Ser natural o vecino de la provincia que hace la elección; 4. Ser dueño de una propiedad raíz que alcance el valor libre de cuatro mil pesos, o en su defecto una renta de quinientos pesos, o la de ochocientos que sean el producto de algún empleo o del ejercicio de cualquiera género de industria, o de alguna profesión que requiera grado científico. Artículo 130.- Son atribuciones de las Cámaras de Distrito: 1. Proponer en terna al Poder Ejecutivo para el nombramiento de magistrados de las Cortes de apelación; 2. Presentarle listas de elegibles para las Prefecturas de los Departamentos y Gobiernos de las provincias; 3. Las que les atribuye la ley. Artículo 131.- Las sesiones de las Cámaras de Distrito se celebrarán anualmente en el tiempo que determine la ley; serán públicas y diarias por cuarenta días prorrogables, en caso necesario, hasta sesenta. Artículo 132.- Las Cámaras de Distrito nunca tomarán el carácter de representantes del pueblo, ni deben, ni ningún caso, ni bajo ningún pretexto, ejercer otras atribuciones que las señaladas en esta Constitución y las que les señalare la ley. Todo procedimiento en contrario, es atentatorio contra el orden y seguridad pública. Artículo 133.- La Ley Orgánica de estas Cámaras, designará sus demás atribuciones, y el lugar de su reunión en los respectivos Distritos.

⁵⁰⁴ Título X. *Del régimen interior de la República* Sección III. *De los Concejos Municipales* Art. 134.- Habrá Concejos Municipales en las capitales de provincia y en aquellas cabeceras de cantón en que puedan establecerse a juicio de las Cámaras de Distrito. La ley organizará estos Concejos, designará sus atribuciones y determinará el número de sus miembros, la duración de sus destinos y la forma de su elección.

La interpretación de la Constitución era función del Congreso⁵⁰⁵, y se le restringía iniciativa legislativa al ejecutivo, siempre que su objetivo fuera el de interpretar por vía legal a la Constitución⁵⁰⁶.

Asimismo, correspondía al Congreso la reforma de la Constitución⁵⁰⁷, siempre y cuando no se modificara la forma de gobierno, el cual seguía calificándose de popular⁵⁰⁸.

3.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1832

Esta Constitución consta de doce títulos, subdivididos en secciones con una totalidad de 219 artículos.

La denominación del Estado ya no es la misma de las anteriores Cartas, ahora es la del Estado de la Nueva Granada⁵⁰⁹.

El primer título hacía referencia al Estado Granadino y a los granadinos, en cuanto al territorio, éste se conformaba de manera distinta a las anteriores Cartas, pues según el

⁵⁰⁵ Título XII. *De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución* Art. 159.- El Congreso podrá resolver cualesquiera dudas que ocurran sobre la inteligencia de algunos Artículos de esta Constitución.

⁵⁰⁶ Título XII. *De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución* Art. 163 El Poder Ejecutivo no puede presentar proyectos de ley para la resolución de las dudas que ocurran sobre la inteligencia de alguno o algunos Artículos de esta Constitución, ni sobre su reforma; pero puede hacer indicaciones en uno y otro caso.

⁵⁰⁷ Título XII. *De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución* Art. 160 En cualquiera de las Cámaras podrán proponerse reformas a alguno o algunos Artículos de esta Constitución o adiciones a ella; y siempre que la proposición fuere apoyada por la quinta parte, a lo menos de los miembros concurrentes, y admitida a discusión por la mayoría absoluta de los votos, se discutirá en la forma prevenida para los proyectos de ley; y calificada de necesaria la reforma por el voto de los dos tercios de los miembros presentes, se pasará a la otra Cámara. Artículo 161.- Si en la otra Cámara fuese aprobada la reforma o adición, en los términos y con los requisitos prevenidos en el Artículo anterior, se pasara al Jefe del Ejecutivo para el solo efecto de hacerla publicar y circular, y remitirla a la sesión del año siguiente. Artículo 162.- El Congreso en la sesión del año siguiente tomará en consideración la reforma o adición aprobada en la anterior, y si fuere calificada de necesaria por las dos terceras partes de los miembros presentes, con las formalidades prevenidas en el Artículo 160, se tendrán como parte de esta Constitución y se pasarán al Jefe del Poder Ejecutivo para su publicación.

⁵⁰⁸ Título XII. *De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución* Art. 164 El poder que tiene el Congreso para reformar la Constitución no se extiende a la forma de Gobierno que será siempre republicana, popular, representativa, alternativa y responsable.

⁵⁰⁹ Constitución del Estado de la Nueva Granada. Tipografía de Bruno Espinosa, por José Ayarza. Bogotá 1832. En: RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones Políticas Nacionales...* Op. cit. p. 146.

artículo segundo⁵¹⁰, se constituía del de la Nueva Granada, del de las capitanías generales de Venezuela y Guatemala, y del de las posesiones portuguesas del Brasil antes de 1810, mientras que el límite por el sur sería definitivamente señalado al sur de la provincia de Pasto.

Respecto de los granadinos se mantenía el esquema de las anteriores Cartas en tanto el sometimiento a la Constitución y las leyes, el respeto a las autoridades y la contribución a los gastos públicos seguían como deberes⁵¹¹.

En lo relativo a la ciudadanía esta Carta es un avance, pues al contrario de sus antecesoras elimina el requisito de la propiedad raíz, pero mantiene reserva sobre los sirvientes y jornaleros⁵¹². Se sigue realzando la importancia de contribuir a los gastos públicos, ya que el no hacerlo era causal de suspensión de la ciudadanía⁵¹³ y aunque la calidad de ciudadano se constituía en un derecho, el no tenerlo impedía participar del destino de la República en determinados cargos⁵¹⁴.

⁵¹⁰ Título I. *Del Estado de la Nueva Granada y de los granadinos*. Sección I. *Del Estado de la Nueva Granada* Art. 2.- Los límites de este Estado son los mismos que en mil ochocientos diez dividían el territorio de la Nueva Granada de las capitanías generales de Venezuela y Guatemala, y de las posesiones portuguesas del Brasil: por la parte meridional, sus límites serán definitivamente señalados al sur de la provincia de Pasto.

⁵¹¹ Título I. *Del Estado de la Nueva Granada y de los granadinos*. Sección II. *De los granadinos* Artículo 7.- Son deberes de los granadinos: 1. Vivir sometidos a la constitución y a las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades establecidas por ellas; 2. Contribuir para los gastos públicos;
3. Servir y defender a la patria, haciéndole el sacrificio de su vida si fuere necesario; 4. Velar sobre la conservación de las libertades públicas. (Subrayas fuera de texto).

⁵¹² Título II. *De los ciudadanos de la Nueva Granada* Artículo 8.- Son ciudadanos todos los granadinos que tengan las cualidades siguientes: 1. Ser casado o mayor de veintiún años; 2. Saber leer y escribir; pero esta condición no tendrá lugar hasta el año de 1850; 3. Tener una subsistencia asegurada, sin sujeción a otro en calidad de sirviente doméstico, o de jornalero. (Subrayas fuera de texto). Ver Infra 4.1 Constitución de 1821 pie de página (7) artículo 15 numeral 4 y 4.2. Constitución de 1830 pie de página (44) artículo 14.

⁵¹³ Título II. *De los ciudadanos de la Nueva Granada* Artículo 10.- La ciudadanía se suspende: 1. Por naturalizarse en país extranjero; 2. Por enajenación mental; 3. Por la condición de sirviente doméstico, o de jornalero; 4. Por deuda de plazo cumplido a los fondos nacionales, o a cualesquiera otros fondos públicos; 5. En los vagos declarados por tales; 6. En los que tengan causa criminal abierta por delito que merezca pena corporal o infamante, después de decretada la prisión, hasta que sean declarados absueltos, o condenados a pena que no sea de aquella naturaleza; 7. Por interdicción judicial. (Subrayas fuera de texto). Ver Infra 4.1 Constitución de 1821 pie de página (10) artículo 17 numeral 4 y 4.2. Constitución de 1830 pie de página (46) artículo 16.

⁵¹⁴ Título II. *De los ciudadanos de la Nueva Granada* Artículo 11.- Todos los ciudadanos tienen el derecho de elegir y son elegibles para las diversas funciones públicas, siempre que concurren en ellos los requisitos prevenidos por la constitución y las leyes. Título V. *Del Poder Legislativo* Sección II. *Del Senado* Artículo 43.- Para ser senador se necesita: 1. Ser granadino de nacimiento en ejercicio de los

derechos de ciudadano; 2. Haber cumplido treinta y cinco años; 3. Ser vecino o natural de la provincia que hace la elección; 4. Tener cuatro años de residencia en la República, inmediatamente antes de la elección; pero esto no excluye a los que hayan estado ausentes en servicio de la República, o por causa de su amor a la independencia, y libertad de la patria; 5. Ser dueño de bienes raíces que alcancen al valor libre de cuatro mil pesos, o en su defecto, de una renta de quinientos pesos anuales procedentes de bienes raíces, o de la de ochocientos pesos que sean el producto de algún empleo, o del ejercicio de cualquier género de industria o profesión. Sección III. *De la Cámara de Representantes* Artículo 54.- Para ser nombrado representante se requiere: 1. Ser granadino en ejercicio de los derechos de ciudadano; 2. Ser vecino o natural de la provincia que hace la elección; 3. Haber cumplido veinticinco años; 4. Ser dueño de bienes raíces que alcancen al valor libre de dos mil pesos, o tener una renta de trescientos pesos anuales procedente de bienes raíces, o en defecto de ésta, una renta de cuatrocientos pesos anuales que sean el producto de algún empleo, o del ejercicio de algún género de industria o profesión; 5. Tener tres años de residencia en la República, inmediatamente antes de la elección; pero esto no excluye a los que hayan estado ausentes en servicio de la República, o por causa de su amor a la independencia y libertad de la patria. Título VI. *Del Poder Ejecutivo* Sección I. *De la elección, duración y cualidades del Presidente y Vicepresidente de la República* Artículo 99.- Para ser Presidente y Vicepresidente se necesita: 1. Haber nacido en alguna de las provincias del Estado, y estar en ejercicio de los derechos de ciudadano granadino; 2. Haber cumplido treinta y cinco años; 3. Tener cuatro años de residencia en la República, inmediatamente antes de la elección; pero esto no excluye, a los que hayan estado ausentes en servicio de la República, o por causa de su amor a la independencia y libertad de la patria; 4. Ser dueño de bienes raíces que alcancen al valor libre de cuatro mil pesos, o en su defecto, de una renta de quinientos pesos anuales procedentes de bienes raíces, o de la de ochocientos pesos que sean el producto de algún empleo, o del ejercicio de cualquier género de industria, o profesión. Título VIII. *Del régimen interior de la República* Sección I. *De los Gobernadores y jefes de los cantones* Artículo 153.- Para ser gobernador se necesita: 1. Ser granadino en ejercicio de los derechos de ciudadano; 2. Haber cumplido treinta años; 3. Haber residido en el territorio de la República tres años inmediatamente antes del nombramiento; pero esto no excluye a los que hayan estado ausentes en servicio de la República, o por causa de su amor a la independencia y libertad de la patria. Sección II. *De las Cámaras de Provincia y concejos municipales* Artículo 158.- Para ser diputado a las cámaras de provincia se requiere: 1. Ser granadino en ejercicio de los derechos de ciudadano; 2. Haber cumplido veinticinco años; 3. Ser natural o vecino del cantón que hace la elección. Título X *Disposiciones Generales* Artículo 180.- Nadie podrá ser funcionario público en la Nueva Granada, sin ser granadino en ejercicio de los derechos de ciudadano. (Subrayas fuera de texto).

Nótese como el requisito económico en la propiedad raíz sigue siendo determinante pues aunque el artículo 11 de esta Constitución establece el derecho a elegir y ser elegido el numeral 5 del artículo 43 , el 4 del 54 y el 4 del 99 establecen como requisitos tener propiedad raíz para ser Senador, Representante, Vicepresidente y Presidente; aunque hay que advertir que se sigue avanzando en una democratización del sufragio, pues para ejercer el voto ya como sufragante parroquial o como elector, se eliminaron esta clase de requisitos, [contrario a lo que sucedía en las anteriores cartas*], así el artículo 18 establecía "...Son sufragantes parroquiales, los vecinos del distrito parroquial en ejercicio de los derechos de ciudadano..." , y el 26 "...Para ser elector se requiere: 1. Ser granadino en ejercicio de los derechos de ciudadano; 2. Ser casado, o haber cumplido veinticinco años; 3. Ser vecino de cualquiera de las parroquias del cantón; 4. Saber leer y escribir..." .

* 4.1. Constitución 1821 "...Título III *De las Asambleas Parroquiales y Electorales*. Sección primera *De las asambleas parroquiales y escrutinio de sus elecciones*. Art. 15°. Para ser Sufragante Parroquial se necesita: ... 4. Ser dueño de alguna propiedad raíz que alcance el valor libre de cien pesos. Suplirá este defecto el ejercitar algún oficio, profesión, comercio, o industria útil con casa o taller abierto sin dependencia de otro, en clase de jornalero o sirviente..." y "...Título III *De las Asambleas Parroquiales y Electorales*. Sección primera *De las asambleas parroquiales y escrutinio de sus elecciones*. Art. 21°. Para ser elector se requiere: ... 3. Ser dueño de una propiedad raíz que alcance el valor libre de quinientos pesos o gozar de un empleo de trescientos pesos anuales, o ser usufructuario de bienes que produzcan una renta de trescientos pesos anuales, o profesar alguna ciencia, o tener un grado científico..." ; 4.2. Constitución 1830 [en esta Constitución ya no se exigen esta clase de requisitos económicos a los sufragantes parroquiales] "...Título V. *De las Asambleas parroquiales y electorales*. Sección I. *De las Asambleas parroquiales* Art. 20.- Los sufragantes deben ser vecinos de la parroquia en ejercicio de los derechos

El sistema electoral continua siendo indirecto, y se seguía basando en elecciones parroquiales⁵¹⁵, toda vez que en ellas se iniciaba el proceso de representación de los ciudadanos y habitantes del territorio granadino, ya que era en éstas donde los sufragantes parroquiales elegían a los electores⁵¹⁶, los cuales reunidos en asamblea⁵¹⁷ sufragaban por los aspirantes a ocupar los cargos señalados en el artículo 30⁵¹⁸.

Establece al poder público de una manera dividida⁵¹⁹ y vuelve a la definición de gobierno que tenía la Constitución de 1821 de popular⁵²⁰.

El poder legislativo lo ejercía el Congreso, el cual seguía siendo bicameral⁵²¹. Sesionaba por un periodo ordinario de sesenta días, prorrogables por otros treinta cuando fuera necesario⁵²².

de ciudadano; pero si accidentalmente se hallare en ella algún ciudadano por razón de servicio de la República, tendrá derecho de sufragar...”, sino solo para los electores ”...Título V. *De las Asambleas parroquiales y electorales*. Sección I. *De las Asambleas parroquiales* Art. 22.- Para ser elector se requiere: ... 4. Gozar de una propiedad raíz, del valor libre de mil quinientos pesos, o una renta anual de doscientos pesos que provenga de bienes raíces, o la de trescientos pesos que sean el producto del ejercicio de alguna profesión que requiera grado científico, oficio o industria útil y decorosa o un sueldo de cuatrocientos pesos...”.

⁵¹⁵ Título IV. *De las elecciones* Sección I. *De las elecciones parroquiales* Artículo 16.- Las elecciones parroquiales se abren de pleno derecho cada dos años en cada una de las parroquias del Estado, cualquiera que sea su población, el día que designe la ley.

⁵¹⁶ Título IV. *De las elecciones* Sección I. *De las elecciones parroquiales* Artículo 20.- El objeto de las elecciones parroquiales es: 1. Votar por el elector o electores que correspondan al distrito parroquial; 2. Hacer las demás elecciones que les designe la ley. (Subrayas fuera de texto).

⁵¹⁷ Título IV. *De las elecciones* Sección II. *De las elecciones de cantón* Artículo 25.- La asamblea electoral se compone de los electores nombrados por todos los distritos parroquiales de cada cantón.

⁵¹⁸ Título IV. *De las elecciones* Sección II. *De las elecciones de cantón* Artículo 30.- Son funciones de las asambleas electorales: 1. Sufragar por el Presidente y Vicepresidente de la República; 2. Por el senador o senadores de la provincia y sus suplentes; 3. Por el representante o representantes de la provincia y sus suplentes; 4. Por el diputado y diputados de la cámara de provincia y sus suplentes; 5. Hacer las demás elecciones que les prescriba la ley.

⁵¹⁹ Título III. *Del Gobierno de la Nueva Granada* Artículo 13.- El poder supremo estará dividido para su administración, en legislativo, ejecutivo, y judicial, y ninguno de ellos ejercerá las atribuciones que conforme a esta constitución corresponden a los otros, debiendo mantenerse cada uno dentro de sus límites respectivos.

⁵²⁰ Título III. *Del Gobierno de la Nueva Granada* Artículo 12.- El gobierno de la Nueva Granada es republicano, popular, representativo, electivo, alternativo y responsable. (Subrayas fuera de texto). Ver Infra 4.1. Constitución de 1821 pie de página (12).

⁵²¹ Título V. *Del Poder Legislativo* Sección I. *Del Congreso* Artículo 39.- El congreso compuesto de dos cámaras, una de senadores y otra de representantes, ejerce el poder legislativo.

En cuanto a su composición tenemos que los cupos para Senador ya no son a razón de uno por Provincia como en la de 1830⁵²³, ni son fijos por Departamentos, tal como ocurría en la Constitución de 1821⁵²⁴, por el contrario ahora se decanta el procedimiento y su determinación es análoga a la de los Representantes a la Cámara, es decir, según el censo de la población⁵²⁵.

Entre las atribuciones exclusivas del Congreso siguen estando entre otras la de “decretar” el gasto público, establecer los impuestos, formar el ordenamiento jurídico, interpretar, reformar y derogar las leyes⁵²⁶, las cuales pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras⁵²⁷.

⁵²² Título V. *Del Poder Legislativo* Sección I. *Del Congreso* Artículo 40.- El congreso se reunirá cada año el día primero de marzo, aun cuando no haya sido convocado, y sus sesiones ordinarias durarán sesenta días, prorrogables hasta noventa en caso necesario.

⁵²³ Constitución de 1830 Titulo VI *Del poder Legislativo*. Sección III *Del Senado* Artículo 48. El Senado de la República se compone de los ciudadanos elegidos por las asambleas electorales, al respecto de uno por cada Provincia.

⁵²⁴ Ver Infra 4.1. Constitución de 1821 pie de página (14).

⁵²⁵ Título V. *Del Poder Legislativo* Sección II. *Del Senado* Artículo 41.- El senado de la Nueva Granada se compone de los senadores nombrados, al respecto de uno por cada sesenta mil almas, y uno más por un residuo de treinta mil. La provincia que no alcance a este número, nombrará siempre un senador. Si la población se aumentase hasta tal punto, que el número de senadores hubiese de pasar de cuarenta, la ley irá subiendo la base establecida en este Artículo, a fin de que nunca pase el senado del número expresado; pero si la población se disminuyese de manera que el número de senadores hubiese de ser menos de veinticinco, se bajará proporcionalmente la base, de modo que nunca sea menos que dicho número. Sección III. *De la Cámara de Representantes* Artículo 50.- La cámara de representantes se compone de los diputados elegidos en cada provincia por las asambleas electorales en razón de uno por cada veinticinco mil almas, y otro por un residuo que pase de doce mil. Si la población se aumentase hasta tal punto que el número de representantes hubiese de pasar de ochenta, la ley irá subiendo la base establecida en este Artículo a fin de que nunca pase la representación del número expresado; pero si la población se disminuyese, de manera que el número de representantes hubiese de ser menor que cincuenta, se bajará la base proporcionalmente, de suerte que nunca sea menos que dicho número. Artículo 51.- La provincia cuya población no alcance a la base designada, elegirá sin embargo un representante.

⁵²⁶ Título V. *Del Poder Legislativo* Sección V. *De las atribuciones del Congreso* Artículo 74.- Son atribuciones exclusivas del congreso: 1. Decretar los gastos públicos en cada sesión anual en vista de los presupuestos que al principio de las sesiones le presentará el Poder Ejecutivo por medio del Secretario de hacienda; 2. Establecer los impuestos, derechos y contribuciones nacionales; 3. Decretar lo conveniente para la conservación, administración y enajenación de los bienes nacionales; 4. Contraer deudas sobre el crédito de la Nueva Granada; 5. Determinar y uniformar la ley, peso, valor, tipo y denominación de la moneda; 6. Fijar y uniformar los pesos y medidas; 7. Crear los tribunales y juzgados que sean necesarios; 8. Decretar la creación y supresión de los empleos y oficios públicos, asignar sus dotaciones, disminuirlas o aumentarlas; 9. Conceder premios y recompensas personales a los que hayan hecho grandes servicios a la República; 10. Establecer las reglas de naturalización; 11. Decretar honores públicos a la memoria de los grandes hombres; 12. Fijar todos los años la fuerza de mar y tierra, y el modo de levantarla, determinando la que haya de haber en tiempo de paz, y su aumento en tiempo de guerra, o en el caso de una

Así mismo se le prohíbe al Congreso delegar cualquiera de sus funciones sin que este previsto en la Constitución⁵²⁸, lo cual en materia tributaria no existe.

El poder ejecutivo recaía sobre el Presidente de la República⁵²⁹, que en caso de cualquier falta temporal o absoluta era suplido por el Vicepresidente⁵³⁰.

El período presidencial era de cuatro años y preveía reelección aunque no inmediata⁵³¹.

comoción interior a mano armada, o de invasión exterior repentina; decretar su organización y reemplazo, e igualmente que la construcción y equipo de la marina; 13. Decretar la guerra ofensiva en vista de los fundamentos que le presente el Poder Ejecutivo, y requerirlo para que negocie la paz; 14. Prestar su consentimiento y aprobación a los tratados públicos, y convenios celebrados por el Poder Ejecutivo; 15. Promover y fomentar la instrucción pública, el progreso de las ciencias y artes, los establecimientos de utilidad general, y conceder por tiempo limitado privilegios exclusivos para su estímulo y fomento; 16. Conceder indultos generales cuando lo exija algún grave motivo de conveniencia pública; 17. Elegir el lugar donde deba residir el gobierno, y variarlo cuando lo estime conveniente; 18. Crear nuevas provincias y cantones, suprimirlos, formar otros de los establecidos, y fijar sus límites, según sea más conveniente para la mejor administración, previo el informe del Poder Ejecutivo, que oirá el de las cámaras de provincia; 19. Permitir o no, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República; 20. Permitir o no, la estación de escuadra, o escuadrilla de otra nación en los puertos de la República por más de dos meses; 21. Decretar el alistamiento y organización de la guardia nacional, y su servicio activo cuando sea necesario; 22. Velar sobre la inversión de las rentas nacionales, examinando cada año la cuenta respectiva que el Poder Ejecutivo debe presentar por medio del Secretario de hacienda, para su aprobación o desaprobación; 23. Establecer todo lo conveniente en lo relativo al crédito nacional; 24. Formar los códigos nacionales de toda clase, y dar las leyes y decretos necesarios para el arreglo de los diferentes ramos de la administración; 25. Interpretar, reformar y derogar las leyes establecidas. (Subrayas fuera de texto).

⁵²⁷ Título V. *Del Poder Legislativo* Sección VI. *De la formación de las leyes* Artículo 77.- Las leyes y decretos del congreso pueden tener origen en cualquiera de las dos cámaras, a propuesta de sus miembros, o del Consejo de Estado. Ver *Infra* 4.2. Constitución de 1830 pie de página (54).

⁵²⁸ Título V. *Del Poder Legislativo* Sección V. *De las atribuciones del Congreso* Artículo 76.- El congreso no delegará a uno o muchos de sus miembros, ni a ningún otro poder, funcionario o persona, ninguna de las atribuciones que tiene por esta constitución, sino en los casos expresamente previstos por ella.

⁵²⁹ Título VI. *Del Poder Ejecutivo* Sección I. *De la elección, duración y cualidades del Presidente y Vicepresidente de la República* Artículo 93.- El Poder Ejecutivo de la República estará encargado a una persona con la denominación de Presidente de la Nueva Granada. Nótese como ya se vuelve a la definición de Presidente como persona, tal como en la Constitución de 1821 (4.1) pie de página (21), cosa distinta a lo ocurrido en la Constitución de 1830 donde se le denominaba magistrado, (4.2) pie de página (55).

⁵³⁰ Título VI. *Del Poder Ejecutivo* Sección I. *De la elección, duración y cualidades del Presidente y Vicepresidente de la República* Artículo 94.- Habrá un Vicepresidente que ejercerá las funciones de Presidente en los casos de muerte, destitución o renuncia, hasta que se nombre al sucesor que será en la próxima reunión de las asambleas electorales. También entrará a ejercer las mismas funciones, por ausencia, enfermedad, o cualquiera otra falta temporal del Presidente.

⁵³¹ Título VI. *Del Poder Ejecutivo* Sección I. *De la elección, duración y cualidades del Presidente y Vicepresidente de la República* Artículo 102.- El Presidente y Vicepresidente de la República, durarán en sus funciones cuatro años contados desde el día en que han debido prestar el juramento conforme al Artículo cien, y no podrán ser reelegidos para los mismos destinos hasta pasado un período constitucional.

Entre sus atribuciones se encontraban las de sancionar las leyes y el nombramiento de los gobernadores de las Provincias entre otras tantas⁵³². En cuanto al recaudo de los tributos si bien figuraba entre sus atribuciones, este texto constitucional abraza la teoría de la negación de los plenos poderes, pues el artículo 106 lo habilitaba para realizar esta tarea, pero con arreglo a las leyes⁵³³.

Cómo novedad esta Carta trae un artículo que faculta al ejecutivo para que en los eventos de excepcionalidad, con las condiciones previstas en ella y por el tiempo indispensablemente necesario, adelante el recaudo de los tributos⁵³⁴.

⁵³² Título VI. *Del Poder Ejecutivo* Sección II. *De las funciones, deberes y prerrogativas del Presidente de la República* Artículo 106.- Son atribuciones del Poder Ejecutivo: 1. Sancionar las leyes y decretos del congreso, y expedir todos los reglamentos y órdenes necesarios para su ejecución;2. Velar en la exacta observancia de la constitución, y hacer que todos los funcionarios públicos desempeñen cumplidamente sus oficios; 3. Convocar el congreso en los períodos señalados por la constitución, y previo el dictamen o a petición del Consejo de Estado, en cualesquiera casos extraordinarios que lo exija el bien de la República; 4. Dirigir las fuerzas de mar y tierra, y disponer de ellas para la defensa y seguridad del Estado; pero no podrá nunca mandarlas en persona; 5. Declarar la guerra previo el decreto del congreso; 6. Nombrar y remover libremente los secretarios del despacho; 7. Nombrar con previo acuerdo y consentimiento del senado los jefes del ejército desde teniente coronel inclusive hasta el más alto grado; 8. Nombrar con arreglo a la ley los demás oficiales del ejército; 9. Nombrar con consentimiento del Consejo de Estado los ministros plenipotenciarios, enviados, y cualesquiera otros agentes diplomáticos y cónsules generales; 10. Dirigirlas negociaciones diplomáticas, celebrarlos tratados públicos y convenios, y ratificarlas con previo acuerdo y consentimiento del congreso; 11. Nombrar, con previo acuerdo y consentimiento del Consejo de Estado y a propuesta en terna de la corte suprema de justicia, los magistrados de los tribunales de distrito judicial; 12. Nombrar para cualesquiera otros empleos, cuyo nombramiento no reserve la ley a otra autoridad; 13. Nombrar los gobernadores de las provincias, tomándolos de entre los presentados por las cámaras de provincia; 14. Conceder retiros y licencias a los militares, y admitir o no las renunciaciones que hagan desde alférez hasta el más alto grado, según lo determine la ley; 15. Conceder patentes de corso, cuando así lo determine el congreso; 16. Expedir patentes de navegación; 17. Cuidar que la justicia se administre por los tribunales y juzgados, y que las sentencias de éstos se cumplan y ejecuten; 18. Conmutar, con previo consentimiento del Consejo de Estado, la pena capital en otra grave, siempre que así lo exija alguna razón especial de conveniencia pública; y a propuesta de los tribunales que decreten las penas; 19. Cuidar de la recaudación e inversión de las contribuciones y rentas públicas, con arreglo a las leyes, y presentar anualmente al congreso, por medio del Secretario de hacienda, la cuenta respectiva; 20. Remover, con previo dictamen del Consejo de gobierno, de los destinos que ocupen, a los empleados del ramo ejecutivo, así políticos como de hacienda, todos los cuales son considerados como en comisión; 21. Suspender de los destinos que ocupen a los empleados del ramo ejecutivo, así políticos como de hacienda, cuando infrinjan las leyes, o decretos u órdenes del Poder Ejecutivo, con calidad de ponerlos a disposición de la autoridad competente, dentro de cuarenta y ocho horas, con el sumario y documentos que hayan dado lugar a la suspensión, para que se les juzgue; pero esta facultad no deroga la que, conforme a las leyes, corresponda a las respectivas autoridades y tribunales para suspender a los mismos empleados. (Subrayas fuera de texto).

⁵³³ Título VI. *Del Poder Ejecutivo* Sección II. *De las funciones, deberes y prerrogativas del Presidente de la República* Artículo 106.- Son atribuciones del Poder Ejecutivo: "... 19. Cuidar de la recaudación e inversión de las contribuciones y rentas públicas, con arreglo a las leyes, y presentar anualmente al congreso, por medio del Secretario de hacienda, la cuenta respectiva;...". (Subrayas fuera de texto).

⁵³⁴ Título VI. *Del Poder Ejecutivo* Sección II. *De las funciones, deberes y prerrogativas del Presidente de la República* Artículo 108.- En los casos de grave peligro por causa de conmoción interior, o de ataque exterior, que amenace la seguridad de la República, el Poder Ejecutivo ocurrirá al congreso, y en su receso, al Consejo de Estado, para que, considerando la urgencia, según el informe del ejecutivo, le conceda, con las restricciones que estime convenientes, en todo o en parte, las siguientes facultades: "...2. Para negociar la anticipación que se juzgue

El tema de la división territorial de la Nación también es objeto de novedad, pues aunque se sigue utilizando la misma terminología de las anteriores se modifica su estructura, así, ya no se presenta un esquema centralista, muy por el contrario contempla un esquema centro federal, dejan de figurar los Departamentos, y el Estado Granadino se compone de Provincias, Cantones y Distritos Parroquiales⁵³⁵.

En cada Provincia esta a cargo un gobernador elegido por el Presidente⁵³⁶, durante un periodo de cuatro años⁵³⁷. La dirección de los Cantones está a cargo de un subordinado del gobernador⁵³⁸, guardando silencio sobre la dirección de los Distritos Parroquiales.

Se afirma que el esquema es centro federal o por lo menos bastante descentralizado para su época, toda vez que el texto constitucional prevé unas Cámaras Provinciales, las cuales se componen de diputados elegidos por los Cantones contenidos en cada Provincia⁵³⁹, por un periodo de dos años⁵⁴⁰; y Consejos Municipales⁵⁴¹, [aunque éstos

indispensable, de las contribuciones y rendimientos de las rentas nacionales, con el correspondiente descuento...".
Artículo 109.- Las facultades que se concedieren al Poder Ejecutivo, según el Artículo anterior, se limitarán únicamente al tiempo y objetos indispensablemente necesarios para restablecer la tranquilidad y seguridad de la República; y del uso que haya hecho de ellas el Poder Ejecutivo, dará cuenta al congreso en su próxima reunión.

⁵³⁵ Título VIII. *Del régimen interior de la República*. Sección I. *De los Gobernadores y jefes de los cantones*
Artículo 150.- El territorio de la República se divide en provincias, las provincias en cantones, los cantones en distritos parroquiales.

⁵³⁶ Ver infra 4.3. Constitución de 1832 pie de pagina (95) Art. 106 numeral 13.. Título VIII. *Del régimen interior de la República*. Sección I. *De los Gobernadores y jefes de los cantones*
Artículo 151.- La gobernación superior de cada provincia reside en un magistrado con la denominación de gobernador, dependiente del Poder Ejecutivo, de quien es agente inmediato constitucional, y con quien se entenderá por el órgano del Secretario del despacho respectivo.

⁵³⁷ Título VIII. *Del régimen interior de la República*. Sección I. *De los Gobernadores y jefes de los cantones*

Artículo 154.- Los gobernadores ejercerán sus funciones por cuatro años.

⁵³⁸ Título VIII. *Del régimen interior de la República*. Sección I. *De los Gobernadores y jefes de los cantones*
Artículo 155.- Los cantones serán regidos por un empleado subordinado al gobernador, cuya denominación y duración determinará la ley, en la cual se designarán también las atribuciones de los funcionarios comprendidos en esta sección.

⁵³⁹ Título VIII. *Del régimen interior de la República*. Sección II. *De las Cámaras de Provincia y concejos municipales*
Artículo 156.- En cada provincia habrá una cámara provincial, compuesta de diputados de todos los cantones comprendidos en ella. La ley fijará el número de diputados de que deba componerse cada cámara, de manera que ninguna provincia tenga menos de nueve, ni más de veintiuno.

⁵⁴⁰ Título VIII. *Del régimen interior de la República*. Sección II. *De las Cámaras de Provincia y concejos municipales*
Artículo 157.- Los diputados de estas cámaras durarán en sus funciones dos años, y serán renovados por mitad cada año.

últimos no tienen sus atribuciones dictadas por la Constitución, habiéndose delegado este punto al legislativo].

Las atribuciones de las Cámaras Provinciales se encontraban en el artículo 160⁵⁴² y estaban dirigidas a fortalecer la noción de “*lo local*”, fijando su respectivo presupuesto provincial⁵⁴³, prestando servicios públicos costeados por sus propios recursos, promoviendo su propia policía interior⁵⁴⁴, recaudaban las rentas provinciales⁵⁴⁵ y

⁵⁴¹ Título VIII. *Del régimen interior de la República*. Sección II. *De las Cámaras de Provincia y concejos municipales* Artículo 168.- Habrá concejos municipales en las capitales de provincia, y en aquellas cabeceras de cantón en que puedan establecerse a juicio de las cámaras de provincia. La ley dispondrá todo lo relativo a su organización y atribuciones.

⁵⁴² Título VIII. *Del régimen interior de la República*. Sección II. *De las Cámaras de Provincia y concejos municipales* Artículo 160.- Son atribuciones de las cámaras de provincia: 1. Perfeccionar las elecciones para senadores y representantes, de los que no hayan obtenido la pluralidad absoluta de votos en las asambleas electorales, en vista de los registros que éstas les remitan, tomando de ellos los tres individuos que hayan obtenido mayor número de votos, y sobre los cuales debe recaer la elección de la cámara. La elección de cada uno de ellos se hará en sesión pública y permanente, y por votos secretos; y si en el primer escrutinio no resultare ninguno con las dos terceras partes de los votos de los miembros presentes, que se requieren para esta elección, se contraerá la votación a los dos que en el anterior escrutinio hayan tenido mayor número de votos, y se continuará hasta que se obtenga dicho resultado; 2. Proponer al Consejo de Estado tres individuos para el nombramiento de cada uno de los magistrados de la corte suprema de justicia; 3. Proponer una terna a la corte suprema de justicia para el nombramiento de cada uno de los magistrados del tribunal de su respectivo distrito judicial; 4. Proponer al Poder Ejecutivo lista de seis individuos para que de entre ellos tome al que haya de ser nombrado gobernador; 5. Hacer el repartimiento del contingente de hombres, con que deba contribuir la provincia para el ejército y armada; 6. Denunciar las infracciones de la constitución y de las leyes, que se cometan por cualquiera autoridad; 7. Decretar las contribuciones y arbitrios necesarios para el especial servicio de la provincia; pero dichas contribuciones y arbitrios no podrán llevarse a efecto, hasta que no hayan sido aprobados por el congreso; 8. Fijar anualmente el presupuesto de los gastos que demande el servicio económico de la provincia; 9. Promover el adelantamiento y prosperidad de la provincia, su policía interior, obras públicas y cualesquiera establecimientos de utilidad, beneficencia y comodidad, costeados y sostenidos de sus propias rentas; 10. Velar sobre la exacta recaudación, economía y distribución de las rentas provinciales, y examinar y aprobar definitivamente en cada año las cuentas de la recaudación e inversión de las mismas rentas; 11. Examinar y aprobar en cada año definitivamente la cuenta de recaudación e inversión de las rentas municipales de los cantones; 12. Desempeñar, finalmente, las demás atribuciones que les designe la ley.

⁵⁴³ Título VIII. *Del régimen interior de la República*. Sección II. *De las Cámaras de Provincia y concejos municipales* Artículo 160.- Son atribuciones de las cámaras de provincia: “... 8. Fijar anualmente el presupuesto de los gastos que demande el servicio económico de la provincia;...”.

⁵⁴⁴ Título VIII. *Del régimen interior de la República*. Sección II. *De las Cámaras de Provincia y concejos municipales* Artículo 160.- Son atribuciones de las cámaras de provincia: “...9. Promover el adelantamiento y prosperidad de la provincia, su policía interior, obras públicas y cualesquiera establecimientos de utilidad, beneficencia y comodidad, costeados y sostenidos de sus propias rentas;...”.

⁵⁴⁵ Título VIII. *Del régimen interior de la República*. Sección II. *De las Cámaras de Provincia y concejos municipales* Artículo 160.- Son atribuciones de las cámaras de provincia: “...10. Velar sobre la exacta recaudación, economía y distribución de las rentas provinciales, y examinar y aprobar definitivamente en cada año las cuentas de la recaudación e inversión de las mismas rentas;...”.

municipales⁵⁴⁶, entre muchas otras funciones, determinando así un ámbito de ejercicio local propio de éstas Cámaras donde se frenaba el ejercicio del poder central y se tenía en cuenta a los componentes del Estado.

No se puede hablar de un Federalismo en propiedad porque las Provincias para establecer sus tributos requerían de aprobación del Congreso, tal como lo estipulaba el artículo 160 numeral 7, y tampoco puede hablarse de Centralismo puro porque tanto las Cámaras Provinciales, como los Consejos Municipales tienen un ámbito de participación y de ejercicio de competencias propias, reconocidas por el texto constitucional que tiene que ser respetado por el orden central, y que en este caso es crítico, pues para el desenvolvimiento de los intereses locales es imperante el consentimiento central⁵⁴⁷.

El panorama tributario en esta Carta es organizado, y da lugar a una reflexión el numeral segundo de los artículos 74 y 108, respectivamente, los cuales se refieren oportunamente a los tributos nacionales, mientras que el 160 numeral séptimo, se refiere a los tributos provinciales, y el numeral onceavo del mismo artículo hace referencia a los municipales. Diferenciando de ésta manera o realizando una escala progresiva de tributos óptima según el sujeto activo de la relación tributaria, ya sea el Congreso caso en el cual se tratará de un tributo nacional, de las Cámaras Provinciales un tributo provincial⁵⁴⁸, de los Consejos Municipales un tributo municipal⁵⁴⁹.

⁵⁴⁶ Título VIII. *Del régimen interior de la República*. Sección II. *De las Cámaras de Provincia y concejos municipales* Artículo 160.- Son atribuciones de las cámaras de provincia: "...11. Examinar y aprobar en cada año definitivamente la cuenta de recaudación e inversión de las rentas municipales de los cantones;...".

⁵⁴⁷ Título VIII. *Del régimen interior de la República*. Sección II. *De las Cámaras de Provincia y concejos municipales* Artículo 161.- Las cámaras de provincia no tienen facultad de suspender, modificar, ni interpretar las leyes y resoluciones del congreso, de ejercer acto alguno ejecutivo ni judicial, ni ninguna otra función que no les esté atribuida por la constitución o la ley. Sus resoluciones deliberativas deben ser anualmente sometidas al congreso por medio del Presidente de la República, y son exequibles mientras no sean expresamente improbadas. Todo procedimiento en contrario, será un atentado contra la seguridad y el orden público. Artículo 162.- El congreso tiene la facultad de anular todos los actos y resoluciones de las cámaras de provincia; el Poder Ejecutivo tiene la de suspenderlos en los casos de que sean contrarios a la constitución o a las leyes, o que no estén dentro de sus facultades; pero dará cuenta al próximo congreso para su resolución definitiva; y el gobernador de la provincia tiene también la misma facultad de suspenderlos; pero dando aviso sin demora al Presidente de la República para ejecutar lo que por éste se resuelva. (Subrayas fuera de texto).

⁵⁴⁸ Título VIII. *Del régimen interior de la República*. Sección II. *De las Cámaras de Provincia y concejos municipales* Artículo 160.- Son atribuciones de las cámaras de provincia: "...7. Decretar las contribuciones y

Adviértase como la función de ejercer el recaudo en el nivel provincial no esta en manos del Gobernador, miembro del ejecutivo cuya función primordial es la de hacer cumplir la ley, sino de la Cámara Provincial representante del pueblo, lugar de discusión y aprobación de normas.

Aunque los intereses locales gozaban de reconocimiento constitucional, para su ejercicio se observaban exigentes condiciones, pues el periodo de sesiones de las Cámaras Provinciales era de apenas treinta días durante el año⁵⁵⁰.

Finalmente se prohibía ejercer autoridad o funciones públicas que no hubiera contemplado o delegado la Constitución⁵⁵¹, se preveía la igualdad ante la ley⁵⁵², y la interpretación⁵⁵³ y reforma⁵⁵⁴ del texto constitucional estaba a Cargo del Congreso.

arbitrios necesarios para el especial servicio de la provincia; pero dichas contribuciones y arbitrios no podrán llevarse a efecto, hasta que no hayan sido aprobados por el congreso;...”

⁵⁴⁹ Título VIII. *Del régimen interior de la República*. Sección II. *De las Cámaras de Provincia y concejos municipales* Artículo 160.- Son atribuciones de las cámaras de provincia: “...11. Examinar y aprobar en cada año definitivamente la cuenta de recaudación e inversión de las rentas municipales de los cantones;...”

⁵⁵⁰ Título VIII. *Del régimen interior de la República*. Sección II. *De las Cámaras de Provincia y concejos municipales* Artículo 163.- Las cámaras de provincia tendrán sus sesiones una vez al año, por lo menos en las épocas que determine la ley. Las sesiones ordinarias de estas cámaras durarán por veinte días, prorrogables hasta por diez más en caso necesario.

⁵⁵¹ Título X. *Disposiciones generales* Artículo 179.- Es prohibido a todo funcionario o corporación pública, el ejercicio de cualquiera función o autoridad, que la constitución o la ley no le haya expresamente delegado.

⁵⁵² Título X. *Disposiciones generales* Artículo 181.- Los granadinos son iguales delante de la ley, cualesquiera que sean su fortuna y destino.

⁵⁵³ Título XII. *De la interpretación o reforma de esta Constitución, y de la observación de las leyes*

Artículo 213.- El congreso podrá resolver cualesquiera dudas que ocurran sobre la inteligencia de alguno, o algunos de los Artículos de esta constitución.

⁵⁵⁴ Título XII. *De la interpretación o reforma de esta Constitución, y de la observación de las leyes* Artículo 214.- En cualquiera de las dos cámaras legislativas podrán proponerse reformas a alguno o algunos Artículos de esta constitución, o adiciones a ella. Si la proposición fuere apoyada por la quinta parte, a lo menos, de los miembros concurrentes, y admitida a discusión por la mayoría absoluta de los votos, se discutirá en la forma prevenida para los proyectos de ley. Calificada de necesaria la reforma o adición por el voto de los dos tercios de los miembros presentes, se pasará a la otra cámara. Artículo 215.- Si en la otra cámara fuere aprobada la reforma, o adición en los mismos términos y con los mismos requisitos prevenidos en el Artículo anterior, se pasará al Poder Ejecutivo para el solo efecto de hacerla publicar y circular. Artículo 216.- El congreso en las sesiones ordinarias de los años siguientes, tomará en consideración la reforma o adición aprobada en la anterior, y si fuere calificada de necesaria por las dos terceras partes de los miembros presentes, con las formalidades prevenidas en el Artículo doscientos catorce, se tendrá como parte de esta constitución, y se pasará al Poder Ejecutivo para su publicación y ejecución.

3.4 LA CONSTITUCIÓN DE 1843

Consta de una totalidad de 174 artículos, divididos en títulos y secciones.

La denominación del Estado ahora es la de República de la Nueva Granada⁵⁵⁵, establece una nacionalidad que se adquiere tanto por nacimiento como por naturalización, también sentaba las bases para la libertad.⁵⁵⁶

En relación con la ciudadanía hay que anotar que esta Constitución vuelve al superado criterio de la propiedad raíz como elemento para ostentar la calidad de ciudadano, los cuales solo podían ser varones y no sobre cualquier persona⁵⁵⁷.

Mantén los deberes de los granadinos establecidos en las anteriores Cartas en la medida del sometimiento a la Constitución, la ley y el contribuir a los gastos públicos⁵⁵⁸. Sin embargo la calidad de ciudadano se suspende por no cumplir con este deber⁵⁵⁹.

Artículo 218.- El poder que tiene el congreso para reformar esta constitución, no se extenderá nunca a los Artículos del Título tercero, que hablan de la forma de gobierno.

⁵⁵⁵ Gaceta de la Nueva Granada No. 619 Trimestre 46, Bogotá, Mayo 11, 1843. En: RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones Políticas Nacionales...* Op. cit. p. 222.

⁵⁵⁶ Título I. *De la República de la Nueva Granada*, Sección II. *De los granadinos*. Artículo 3.- Los granadinos lo son o por nacimiento o por naturalización. Artículo 4.- Son granadinos por nacimiento: 1. Todos los hombres libres nacidos en el territorio de la Nueva Granada, antes de que el lugar de su nacimiento se hubiese declarado independiente de la España; 2. Los demás hombres nacidos en el territorio de la Nueva Granada, de padres granadinos por nacimiento o por naturalización; 3. Los nacidos fuera del territorio de la Nueva Granada, de padres granadinos ausentes en servicio o por causa de su amor a la independencia y libertad de la Nueva Granada. Artículo 5.- Son granadinos por naturalización; 1. Todos los hombres libres nacidos fuera del territorio de la Nueva Granada, que se hallaban domiciliados en ella a tiempo que el lugar de su domicilio se declaró independiente de la España, y que después se sometieron a la Constitución colombiana de 1821; 2. Los hombres nacidos libres en el territorio de la Nueva Granada, de padre extranjero que no se hallara en ella al servicio de otra nación o gobierno; 3. Las mujeres libres no granadinas, desde que se hayan casado o se casaren con granadino; 4. Los hijos de esclavas nacidos libres en el territorio de la Nueva Granada a virtud de la ley; 5. Los libertos nacidos en el territorio de la Nueva Granada; 6. Los que obtengan carta de naturaleza conforme a la ley.

⁵⁵⁷ Título II. *De los ciudadanos* Artículo 9.- Son ciudadanos, los granadinos varones que reúnan las cualidades siguientes: 1. Haber cumplido la edad de veintiún años; 2. Ser dueño de bienes raíces situados en la Nueva Granada que alcancen al valor libre de trescientos pesos o tener una renta anual de ciento cincuenta pesos; y pagar las contribuciones directas establecidas por la ley, correspondientes a dichos bienes o renta; 3. Saber leer y escribir; pero esta cualidad sólo se exigirá en los que, desde primero de enero de mil ochocientos cincuenta en adelante, cumplan la edad de veintiún años. (Subrayas fuera de texto).

⁵⁵⁸ Título I. *De la República de la Nueva Granada*, Sección III. *De los deberes de los granadinos* Artículo 6.- Son deberes de los granadinos: 1. Vivir sometidos a la Constitución y a las leyes, y obedecer y respetar a las autoridades

Se optimiza la manera como se establece el territorio incluyendo la cláusula del Derecho Internacional Público, aunque los límites se mantienen, en tanto ya no se refiere a la provincia de Pasto al sur, sino de la república del Ecuador⁵⁶⁰.

El territorio se dividía en Provincias, Cantones y Distritos Municipales⁵⁶¹.

Continúa la ya clásica definición del gobierno que se va puliendo como republicano, popular, representativo, electivo, alternativo y responsable⁵⁶².

El poder público se encontraba dividido tradicional en legislativo, judicial y ejecutivo, con la advertencia de no ejercer funciones ajenas⁵⁶³.

establecidas por ellas; 2. Contribuir para los gastos públicos; 3. Servir y defender a la Patria, haciéndole el sacrificio de la vida si fuere necesario; 4. Velar sobre la conservación de las libertades públicas. (Subrayas fuera de texto). Ver Infra 4.1. Constitución 1821 Art. 17, p. 3. 4.2. Constitución 1830 Art. 11, p. 8. 4.3. constitución 1832 Art. 7, p. 14.

⁵⁵⁹ Título II. *De los ciudadanos* Artículo 10.- El ejercicio de los derechos de ciudadano se suspende: 1. En los que tengan causa criminal abierta, por delito a que pueda imponerse pena corporal o infamante; 2. En los deudores de plazo cumplido a la hacienda nacional, o a cualesquiera otros fondos públicos; 3. En los que se hallen en estado de enajenación mental; 4. Por interdicción judicial.

⁵⁶⁰ Título I. *De la República de la Nueva Granada*, Sección IV. *Del territorio de la Nueva Granada* Artículo 7.- Los límites del territorio de la República son los mismos que, en el año de 1810, dividían el territorio del Virreinato de la Nueva Granada del de las Capitanías generales de Venezuela y Guatemala, y del de las posesiones Portuguesas del Brasil; y los que, por el tratado aprobado por el Congreso de la Nueva Granada en 30 de mayo de 1833, lo dividen del de la República del Ecuador. Estos límites sólo podrán variarse por medio de tratados públicos, aprobados y ratificados conforme a los parágrafos séptimo del Artículo sesenta y siete, y segundo del Artículo ciento dos de esta Constitución, y debidamente canjeados.

⁵⁶¹ Título I. *De la República de la Nueva Granada*, Sección IV. *Del territorio de la Nueva Granada* Artículo 8.- El territorio de la Nueva Granada se dividirá en provincias. Cada provincia se compondrá de uno o más cantones, y cada cantón se dividirá en distritos parroquiales. La ley arreglará la división por provincias, y la de éstas por cantones; y determinará la autoridad por quién, y el modo en que deba arreglarse la de los cantones por distritos parroquiales.

⁵⁶² Título III. *Del Gobierno de la Nueva Granada* Artículo 12.- El Gobierno de la Nueva Granada es republicano, popular, representativo, electivo, alternativo y responsable. Ver Infra 4.1. Constitución de 1821 Art. 9, p. 4 pie de página 22, 4.2. Constitución de 1830 Art. 9, p. 13 pie de página 71, 4.1. Constitución de 1832 Art. 12, p. 17 pie de página 83.

⁵⁶³ Título III. *Del Gobierno de la Nueva Granada* Artículo 13.- El poder supremo estará dividido para su administración en legislativo, ejecutivo y judicial; y ninguno de ellos ejercerá las atribuciones que, conforme a esta Constitución, corresponden a los otros, debiendo mantenerse cada uno dentro de sus límites respectivos.

Contemplaba un sistema electoral indirecto, basado en la ciudadanía y que se conformaba de sufragantes, que elegían a los electores, los cuales elegían al Presidente, Senadores, Representantes a la cámara y diputados a la cámara provincial⁵⁶⁴.

El poder legislativo radicaba en manos del Congreso de la República, que se componía de Senado y Cámara de Representantes⁵⁶⁵. Sus sesiones ordinarias tenían un término de 60 días prorrogables hasta por otros 30 más⁵⁶⁶. Tanto el Senado como la cámara de Representantes se componían de los nombrados en las Provincias en razón del censo⁵⁶⁷.

Se mantenía como exigencia un factor económico para aspirar a una plaza en el legislativo⁵⁶⁸.

⁵⁶⁴ Título V. *De las elecciones Sección I. Del nombramiento de electores* Artículo 17.- Cada cuatro años, en el año en que los electores de cantón deban hacer elecciones ordinarias de Presidente de la República, Senadores y Representantes, se nombrarán en cada distrito parroquial tantos electores de cantón, cuantos correspondan al distrito en razón de uno por cada mil almas de su población; pero en cualquier distrito cuya población no alcance a mil almas, se nombrará sin embargo un elector. Artículo 18.- El nombramiento de los electores que correspondan a cada distrito parroquial, se hará a pluralidad relativa de votos de los sufragantes parroquiales del distrito, que concurran a dar su voto para dicho nombramiento; y cada sufragante votará por un número de individuos doble del de los electores que correspondan al distrito. Artículo 19.- Son sufragantes parroquiales de cada distrito, los vecinos del mismo distrito que se hallen en ejercicio de los derechos de ciudadano. Sección III. *De las elecciones de cantón* Artículo 28.- Son funciones de las asambleas electorales de cantón: 1. Sufragar en ellas cada elector para las elecciones de Presidente o Vicepresidente de la República, y para las de Senadores y Representantes tanto principales como suplentes que deban nombrarse en la provincia; 2. Hacer la elección de diputados a la Cámara provincial, tanto principales como suplentes que correspondan al cantón, y las demás elecciones que les prescriba la ley.

⁵⁶⁵ Título VI. *Del Poder Legislativo Sección I. Del Congreso* Artículo 39.- El Congreso, compuesto de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Representantes ejerce el Poder legislativo.

⁵⁶⁶ Título VI. *Del Poder Legislativo Sección I. Del Congreso* Artículo 40.- El Congreso se reunirá cada año el día 1.º de marzo, aun cuando no haya sido convocado, y sus sesiones ordinarias durarán sesenta días, prorrogables hasta noventa en caso necesario.

⁵⁶⁷ Título VI. *Del Poder Legislativo Sección II. Del Senado* Artículo 43.- El Senado se compondrá de los Senadores nombrados en las provincias, en razón de uno por cada setenta mil almas de su población; pero en toda provincia cuya población sea cual fuere no alcance a setenta mil almas, se nombrará sin embargo un senador. Sección III. *De la Cámara de Representantes* Artículo 47.- La Cámara de Representantes se compondrá de los Representantes nombrados en las provincias en razón de uno por cada treinta mil almas de su población; pero en toda provincia cuya población sea cual fuere no alcance a treinta mil almas, se nombrará sin embargo un Representante.

⁵⁶⁸ Título VI. *Del Poder Legislativo Sección II. Del Senado* Artículo 44.- Para poder ser Senador se requiere: 1. Ser granadino por nacimiento en ejercicio de los derechos de ciudadano; 2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad; 3. Ser natural, o ser o haber sido vecino de la provincia en que se le nombre; 4. Ser dueño de bienes raíces que alcancen al valor libre de cuatro mil pesos, o en su defecto de una renta de quinientos pesos anuales procedentes de bienes raíces, o de la de ochocientos pesos que sean el producto de algún empleo o del ejercicio de cualquier género

Entre sus atribuciones se encontraban la de aprobar el gasto público, el establecimiento de tributos “nacionales”, la expedición de las leyes y la interpretación tanto de la Constitución como del marco legislativo⁵⁶⁹. Así mismo se le prohibía delegar cualquiera de sus atribuciones⁵⁷⁰.

Las leyes tenían origen en la propuesta de cualquiera de los miembros de las dos Cámaras, o de los Secretarios de Estado, premisa ésta que incluye a la ley que establece el tributo⁵⁷¹ y aunque establecía el derecho de cada Cámara a darse su propio reglamento, incluía un procedimiento para expedir leyes⁵⁷².

de industria o profesión. Sección III. *De la Cámara de Representantes* Artículo 48.- Para poder ser Representante se requiere ser granadino, y en los que lo sean por nacimiento bastará que reúnan las cualidades siguientes: 1. Hallarse en ejercicio de los derechos de ciudadano; 2. Haber cumplido veinticinco años de edad; 3. Ser natural, o ser o haber sido vecino de la provincia en que se le nombre; 4. Ser dueño de bienes raíces que alcancen al valor libre de dos mil pesos, o tener una renta de trescientos pesos anuales procedentes de bienes raíces; o en defecto de ésta, una renta de cuatrocientos pesos anuales que sean el producto de algún empleo, o del ejercicio de algún género de industria o profesión. (Subrayas fuera de texto).

ítulo VI. *Del Poder Legislativo* Sección V. *De las atribuciones del Congreso* Artículo 67.- Son atribuciones exclusivas del Congreso: “...1. Apropiar en cada reunión ordinaria del Congreso las cantidades que del Tesoro nacional puedan extraerse para gastos ordinarios del siguiente año económico; y en las mismas o en las extraordinarias, para gastos extraordinarios, cuando sea necesarios hacerlos; 2. Establecer los impuestos y contribuciones nacionales; 15. Dictar todas las leyes u otros actos legislativos convenientes, en todos los ramos y negocios que sean materia de ley o de otro acto legislativo; e interpretar, reformar, o derogar cualesquiera leyes o actos legislativos vigentes...”. Título XIV. *De la interpretación o reforma de la Constitución* Artículo 169.- Las dudas que ocurran sobre la verdadera inteligencia de cualesquiera disposiciones de esta Constitución, pueden ser resueltas por una ley especial y expresa.

⁵⁷⁰ Título VI. *Del Poder Legislativo* Sección V. *De las atribuciones del Congreso* Artículo 68.- El Congreso no puede delegar a uno o más de sus miembros, o a otra persona, corporación, o autoridad, ninguna de las atribuciones expresadas en el Artículo anterior, o de las funciones que por esta Constitución le están atribuidas.

⁵⁷¹ Título VI. *Del Poder Legislativo* Sección VI. *De la formación de las leyes* Artículo 69.- Las leyes y demás actos legislativos pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso, a propuesta de sus respectivos miembros o de los Secretarios de Estado.

⁵⁷² Título VI. *Del Poder Legislativo* Sección VI. *De la formación de las leyes* Artículo 70.- Ningún proyecto de ley o de otro acto legislativo podrá ser aprobado en la Cámara de su origen, sin haber sido previamente sometido a discusión en ella por tres veces, y en distinto día cada vez. Artículo 71.- Los proyectos aprobados en la Cámara de su origen, se pasarán a la otra con expresión de los días en que hayan sido sometidos a discusión; y ésta tampoco podrá aprobarlos sin haber observado por su parte las formalidades prescritas en el Artículo anterior. Artículo 72.- Las Cámaras tienen el recíproco derecho de proponerse las alteraciones y variaciones que estimen convenientes a los proyectos que se pasen una a otra, hasta ponerse de acuerdo en los términos en que definitivamente han de quedar concebidos para presentarlos a la sanción del Ejecutivo.

El ejecutivo estaba a cargo del Presidente de la República, jefe de la nación⁵⁷³. Su periodo era de cuatro años y contemplaba la reelección aunque no inmediata⁵⁷⁴; en cuanto a los requisitos para aspirar al cargo sólo se exigía ser ciudadano y tener 35 años⁵⁷⁵.

Entre sus atribuciones le correspondía cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley, convocar al Congreso a sus reuniones ordinarias y extraordinarias, formular objeciones a los proyectos de acto legislativo y ley presentados a sanción, sancionar la ley y nombrar y remover libremente a los gobernadores⁵⁷⁶.

⁵⁷³ Título VII. *Del Poder Ejecutivo* Sección I. *Del Presidente y Vicepresidente de la República, y de su elección y duración en sus destinos* Artículo 86.- Habrá en la Nueva Granada un Presidente de la República, que será el primer jefe de la Nación; y un Vicepresidente, que será el segundo jefe de la misma Nación Sección II. *De los llamados a ejercer el Poder Ejecutivo* Artículo 98.- El ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al Presidente de la República como a primer jefe de la Nación.

⁵⁷⁴ Título VII. *Del Poder Ejecutivo* Sección I. *Del Presidente y Vicepresidente de la República, y de su elección y duración en sus destinos* Artículo 87.- El Presidente y Vicepresidente de la República durarán cuatro años en sus destinos; y el Presidente dentro de los cuatro años siguientes no podrá volver a ejercer el mismo destino, ni el de Vicepresidente de la República.

⁵⁷⁵ Artículo 88.- Para poder ser Presidente o Vicepresidente de la República se requiere: 1. Ser granadino por nacimiento en ejercicio de los derechos de ciudadano; 2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad.

⁵⁷⁶ Título VI. *Del Poder Legislativo* Sección I. *Del Congreso* Artículo 41.- También se reunirá extraordinariamente, cuando al efecto lo convoque el Poder Ejecutivo; pero en estas reuniones sólo podrá ocuparse de los negocios que someta a su consideración el mismo Ejecutivo. Sección VI. *De la formación de las leyes* Artículo 73.- Ningún proyecto de ley o de otro acto legislativo, aunque aprobado por ambas Cámaras, tendrá fuerza de ley sin la sanción del Poder Ejecutivo. Si éste hallare por conveniente dársela, lo hará mandándolo ejecutar y publicar; pero si hallare por conveniente rehusársela, lo objetará y devolverá a la Cámara de su origen con las objeciones que le haga. Artículo 74.- El Poder Ejecutivo puede objetar cualquier proyecto de ley o de otro acto legislativo, bien sea porque lo juzgue del todo inconveniente, o bien porque crea necesario hacer en él algunas variaciones, proponiendo en este caso las que a su juicio debían hacerse. Título VII. *Del Poder Ejecutivo* Sección III. *De las atribuciones del Poder Ejecutivo* Artículo 101.- Son atribuciones del Poder Ejecutivo: "... 1. Mantener el orden y tranquilidad interior de la República, repeler todo ataque o agresión exterior, y reprimir cualquiera perturbación del orden público en el interior; 2. Cumplir y ejecutar, y hacer que se cumplan y ejecuten por sus agentes y por los empleados que le están directamente subordinados, la Constitución y leyes en la parte que les corresponde..." Artículo 102.- Son atribuciones exclusivas del Poder Ejecutivo: "... 1. Convocar el Congreso para sus reuniones ordinarias, y extraordinariamente cuando así lo exija algún grave motivo de conveniencia pública; 4. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, a los ministros plenipotenciarios, cónsules y cualesquiera otros agentes diplomáticos o comerciales; y a los Gobernadores de las provincias..."

Los gobernadores estaban a cargo de las Provincias⁵⁷⁷, y su función era cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley y las disposiciones del ejecutivo⁵⁷⁸. En cuanto a los requisitos para ser gobernador, sus atribuciones y periodo, estos fueron delegados al legislativo, con una amplia cláusula que también delegaba la creación del marco regulatorio de los cantones y distritos parroquiales, con el curioso adjetivo de “conveniente”⁵⁷⁹.

Contemplaba unas Cámaras Provinciales conformadas por diputados nombrados por los cantones, sus requisitos, número y periodo, fueron delegados al legislativo⁵⁸⁰.

3.5 LA CONSTITUCIÓN DE 1858

Se compone de 75 artículos, estructurados en secciones y capítulos.

En esta Carta no sólo cambia la denominación del Estado, también cambia su forma, pues ya no estamos en una República centralista, sino que estamos ante un Estado Federal cuya denominación es la Confederación Granadina, compuesta por 8 Estados

⁵⁷⁷ Título IX. *Del régimen político de las provincias, cantones y distritos parroquiales* Artículo 131.- En cada provincia habrá un Gobernador de libre nombramiento y amovible a voluntad del Poder Ejecutivo.

⁵⁷⁸ Título IX. *Del régimen político de las provincias, cantones y distritos parroquiales* Artículo 132.- Los Gobernadores son agentes políticos e inmediatos del Poder Ejecutivo en sus respectivas provincias, y como tales deben cumplir y hacer cumplir sus órdenes por todos los que les están subordinados. Artículo 133.- Los Gobernadores son también jefes políticos de sus respectivas provincias, y como tales deben cumplir y hacer cumplir por los que les están subordinados, la Constitución y leyes en la parte que les corresponde; y cuidar de que los empleados que no les están directamente subordinados las cumplan y ejecuten, requiriéndolos al efecto, o a las autoridades competentes para que les exijan la responsabilidad.

⁵⁷⁹ Título IX. *Del régimen político de las provincias, cantones y distritos parroquiales* Artículo 134.- La ley determinará las cualidades que se requieran para poder ser Gobernador, el tiempo que deban éstos durar en sus destinos, las demás atribuciones que les correspondan, y todo lo demás que sea conveniente para el régimen político de las provincias, cantones y distritos parroquiales. Título X. *Del régimen municipal de las provincias, cantones y distritos parroquiales* Artículo 139.- La ley dispondrá todo lo demás que sea conveniente para el régimen municipal de las provincias, cantones y distritos parroquiales.

⁵⁸⁰ Título X. *Del régimen municipal de las provincias, cantones y distritos parroquiales* Artículo 135.- Para el régimen municipal de las provincias, habrá en cada una de ellas una Cámara provincial, compuesta de los diputados nombrados en los cantones de la misma provincia. Artículo 136.- La ley determinará en qué razón deba estar el número de diputados que se nombre en cada cantón; pero, sea cual fuere dicha razón, en todo cantón se nombrará al menos un diputado. Artículo 137.- En cada provincia deberán nombrarse al menos cinco diputados a la Cámara provincial; y en las que no resulte, conforme al Artículo precedente que deba nombrarse este número, se repartirá el de cinco entre sus cantones según su mayor o menor población. Artículo 138.- La ley determinará las cualidades que se requieran para poder ser diputado a las cámaras provinciales, y el tiempo que éstos deban durar en sus destinos.

[Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander]⁵⁸¹. Como característica de esta forma de Estado tenemos la clásica reserva de funciones de los Estados miembros, al siguiente tenor, “...*Capítulo III. Facultades y deberes de los Estados Artículo 8.- Todos los objetos que no sean atribuidos por esta Constitución a los poderes de la Confederación, son de la competencia de los Estados...*”⁵⁸².

El territorio se mantenían los lineamientos establecidos desde la Constitución de 1821 y las posteriores; en cuanto a la Carta anterior cambia en tanto ya no sólo se tiene en cuenta el tratado que fijaba los límites con el Estado del Ecuador, del 30 de Mayo de 1833, sino el del 9 de Julio de 1856, con todos los demás, y la cláusula de “provisional”, lo que en últimas nos remitiría a los tratados para determinar los límites territoriales y así el campo de aplicación del poder tributario de la Confederación Granadina⁵⁸³.

En cuanto a la nacionalidad se mantiene el esquema de la nacionalidad por nacimiento y por carta de naturalización, y se sigue reconociendo con la nacionalidad a aquellas personas que sirvieron para la causa patriota⁵⁸⁴.

⁵⁸¹ Capítulo I. *De la Nación y de los individuos que la componen* Artículo 1.- Los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander, se confederan a perpetuidad, forman una Nación soberana, libre e independiente, bajo la denominación de «Confederación Granadina», y se someten a las decisiones del Gobierno general, en los términos que se establecen en esta Constitución.

⁵⁸² *Ibíd.*, p. 265.

⁵⁸³ Capítulo I. *De la Nación y de los individuos que la componen* Artículo 2.- Los límites del territorio de la Confederación Granadina son los mismos que en el año de 1810 dividían el territorio del Virreinato de Nueva Granada del de las Capitanías generales de Venezuela y Guatemala, y del de las posesiones portuguesas del Brasil, por la parte meridional son provisionalmente, los designados en el Tratado celebrado con el Gobierno del Ecuador en 9 de julio de 1856, y los demás que la separan hoy de aquella República.

⁵⁸⁴ Capítulo I. *De la Nación y de los individuos que la componen* Artículo 3.- Son granadinos: 1. Todos los nacidos o que nazcan en el territorio de la Confederación; 2. Los que nazcan en territorio extranjero de padres granadinos; 3. Los que obtengan carta de naturalización; y, 4. Los que no estando comprendidos en los incisos anteriores, tengan las cualidades de granadinos, según la Constitución de 1853. Artículo 4.- Se consideran como granadinos de nacimiento: 1. Los nacidos o que nazcan en el territorio de la Confederación, y los hijos de granadinos nacidos o que nazcan en territorio extranjero; y, 2. Los colombianos que habiendo prestado sus servicios al Gobierno nacional, llevan hoy el título de granadinos.

La ciudadanía era reservada para los varones casados o mayores de 21 años, y desaparece la suspensión de la ciudadanía por el no cumplimiento del deber de contribuir a los gastos públicos⁵⁸⁵.

Se sigue con la tradición de definir el gobierno⁵⁸⁶, y trae una cláusula general que obliga a las autoridades a cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos y las sentencias⁵⁸⁷.

Cómo ya se advirtió se trata de una Constitución correspondiente a la forma de Estado federal, así, se le prohibía a los Estados miembros legislar sobre la materia impositiva privativa de la Unión⁵⁸⁸.

El sistema contributivo federal establecía un sujeto pasivo cualificado en cabeza de sus funcionarios, los cuales no podían ser objeto de desigualdades frente a los demás ciudadanos⁵⁸⁹.

⁵⁸⁵ Capítulo I. *De la Nación y de los individuos que la componen* Artículo 5.- Son ciudadanos hábiles para elegir o ser elegidos para los puestos públicos de la Confederación, conforme a esta Constitución, los varones granadinos mayores de veintiún años, y los que no teniendo esta edad sean o hayan sido casados. Parágrafo. La ciudadanía no se suspende sino por haber sido condenado en causa criminal, o por enajenación mental.

⁵⁸⁶ Capítulo I. *De la Nación y de los individuos que la componen* Artículo 9.- El Gobierno de los Estados será popular, representativo, alternativo, electivo y responsable.

⁵⁸⁷ Capítulo I. *De la Nación y de los individuos que la componen* Artículo 10.- Las autoridades de cada uno de los Estados tienen el deber de cumplir y hacer que se cumplan y ejecuten en él la Constitución y las leyes de la Confederación, los decretos y órdenes del Presidente de ella, y los mandamientos de los Tribunales y Juzgados nacionales. Parágrafo. En cada uno de los Estados se dará entera fe y crédito a los registros, actos, sentencias y procedimientos judiciales de los otros Estados.

⁵⁸⁸ Capítulo I. *De la Nación y de los individuos que la componen* Artículo 11.- Es prohibido al Gobierno de los Estados: "... 5. Imponer contribuciones sobre el comercio exterior, sea de importación o exportación; 9. Imponer contribuciones sobre los objetos que deban consumirse en otro Estado; 10. Gravar con impuestos los efectos y propiedades de la Confederación; 11. Sujetar a los vecinos de otro Estado o a sus propiedades a otros gravámenes que los que pesen sobre los vecinos y propiedades del mismo Estado; y, 12. Imponer, ni cobrar derechos o contribuciones sobre productos o efectos que estén gravados con derechos nacionales, o monopolizados por el Gobierno de la Confederación, a no ser que se den al consumo..."

⁵⁸⁹ Capítulo I. *De la Nación y de los individuos que la componen* Artículo 13.- Los funcionarios nacionales estarán exentos de todo servicio forzoso y de toda contribución personal que establezcan las leyes de los Estados. Las propiedades o la renta procedentes de su industria, podrán ser gravadas por dichas leyes en la misma proporción que las propiedades o las rentas de los demás ciudadanos; pero no podrán exigírseles contribución por razón del sueldo

La división del poder público se encontraba redactada de una manera muy peculiar⁵⁹⁰, en donde se confunde gobierno con el poder público y se debe entender es poder público y no gobierno, es decir, una parte del poder público y no su totalidad, pues no concurren en él el legislativo ni el judicial, circunstancia que si presente en el texto del artículo. Hay que anotar que la teoría del poder público, de la escuela alemana, en cabeza de Otto Mayer es tardía⁵⁹¹, por lo que no necesariamente es coincidente encontrar una identidad entre el texto político y la teoría, por lo menos en estos textos.

Como es característica en una Constitución de un Estado federal, la de 1858 trae una estructura de competencias “rígidas”, así el Gobierno general es competente en el crédito público de la Confederación, la creación, organización, administración y aplicación de las rentas de la Confederación, la fijación de los límites de la Confederación, y así el ámbito de aplicación territorial del poder Tributario Confederado⁵⁹².

que perciban del Tesoro de la Confederación. Tampoco podrán ser reducidos a prisión por motivo criminal, sin que previamente hayan sido suspendidos de sus destinos conforme a las leyes.

⁵⁹⁰ Capítulo IV. *Del Gobierno de la Confederación* Artículo 14.- El Gobierno general de la Confederación Granadina será ejercido por un Congreso que da las leyes, por un Presidente que las ejecuta, y por un Cuerpo Judicial que aplica sus disposiciones a los casos particulares.

⁵⁹¹ Ver *Infra* 2.2.1.1. Teoría General, pie de página (63).

⁵⁹² Sección I. *Negocios de la competencia del Gobierno general* Artículo 15.- Son de la competencia exclusiva del Gobierno general los objetos siguientes: 1. La organización y reforma del Gobierno de la Confederación; 2. Las relaciones de la Confederación con las demás Naciones;

3. La defensa exterior de la Confederación, con el derecho de declarar y dirigir la guerra y hacer la paz; 4. El orden y la tranquilidad interior de la Confederación cuando hayan sido alterados entre dos o más Estados, o cuando en uno se perturben por desobediencia a esta Constitución y a las leyes o autoridades nacionales; 5. La organización, dirección y sostenimiento de la fuerza pública al servicio de la Confederación; 6. El Crédito público de la Confederación; 7. La creación, organización, administración y aplicación de las rentas de la Confederación; 8. La creación de nuevos Estados, que no podrá decretarse sino a petición de las Legislaturas de los Estados de quienes se desmiembren; debiendo quedar cada uno de los Estados creados o desmembrados con una población que no baje de ciento cincuenta mil habitantes; 9. La admisión de nuevos Estados, cuando pueblos independientes quieran unirse a la Confederación, lo que se verificará a virtud de un tratado; 10. El restablecimiento de la paz entre los Estados; 11. La decisión de las cuestiones y diferencias que ocurran entre los Estados; 12. La determinación de la ley, tipo, peso, forma y denominación de la moneda; y el arreglo de los pesos, pesas y medidas oficiales; 13. Todo lo concerniente a la legislación marítima y a la del comercio exterior y costanero; 14. El mantenimiento de la libertad del comercio entre los Estados; 15. El gobierno y la administración de las fortalezas, puertos marítimos, fluviales y secos en las fronteras; y la de los arsenales, diques, y demás establecimientos públicos y bienes pertenecientes a la Confederación; 16. La legislación civil y penal respecto de las materias que conforme a este Artículo son de la competencia del Gobierno de la Confederación; 17. El censo general de la población, para los efectos del servicio de la Confederación; 18. La fijación de los límites que deben tener los Estados conforme a los actos legislativos que los crearon, siempre que se susciten dudas, o controversias sobre dichos límites; 19. Las vías interoceánicas que existan o se abran por el territorio de la Confederación; 20. La demarcación territorial de primer orden, relativa a límites del territorio nacional con los territorios extranjeros; 21. La naturalización de extranjeros; 22. La

Contemplaba un Congreso bicameral [Senado y Cámara de Representantes]⁵⁹³, que sesionaba ordinariamente por sesenta días al año⁵⁹⁴, el cual podía reunirse extraordinariamente tanto por convenio de ambas cámaras o por solicitud del ejecutivo⁵⁹⁵.

En cuanto a la conformación del Senado, esta Constitución deja de lado el criterio de censo y vuelve al número fijo, [ahora por Estado, debido a la naturaleza de la forma de Estado en estudio], a tres Senadores por Estado⁵⁹⁶. Existía un control sobre los Estados miembros que era ejercido por la Corte Suprema, a la cual le correspondía suspender las leyes de los Estados miembros que fueran contrarios a la Constitución o leyes federales, para que el Senado decidiera en definitiva⁵⁹⁷.

Respecto de la Cámara de Representantes sí se mantiene el criterio de que sean elegidos y según el censo se da la determinación de los mismos, a razón de 60.000 habitantes⁵⁹⁸.

navegación de los ríos que bañen el territorio de más de un Estado o que pasen del territorio de la Confederación al de alguna Nación limítrofe; 23. La designación del pabellón y escudo de armas de la Confederación.

⁵⁹³ Sección III. *Poder Legislativo* Artículo 17.- El Poder Legislativo será ejercido por un Congreso dividido en dos Cámaras, denominadas Senado y Cámara de Representantes.

⁵⁹⁴ Sección III. *Poder Legislativo* Artículo 18.- El Congreso se reunirá ordinariamente cada año el día 1.º de febrero en la capital de la Confederación. Podrá reunirse también en otro lugar, o trasladar a él temporalmente sus sesiones, cuando algún grave motivo lo exija. Las sesiones ordinarias durarán hasta sesenta días.

⁵⁹⁵ Sección III. *Poder Legislativo* Artículo 19.- El Congreso se reunirá extraordinariamente por acuerdo de ambas Cámaras, o por convocatoria del Poder Ejecutivo.

⁵⁹⁶ Sección III. *Poder Legislativo* Artículo 20.- El Senado se compondrá de tantos Senadores cuantos correspondan a razón de tres por cada Estado.

⁵⁹⁷ Sección VI. *Del Poder Judicial* Artículo 50.- Corresponde a la Corte Suprema suspender la ejecución de los actos de las Legislaturas de los Estados, en cuanto sean contrarios a la Constitución o a las leyes de la Confederación; dando cuenta de la suspensión al Senado, para que éste decida definitivamente sobre la validez o nulidad de dichos actos.

⁵⁹⁸ Sección III. *Poder Legislativo* Artículo 21.- La Cámara de Representantes se compondrá de los que elijan los Estados, a razón de un Representante por cada sesenta mil habitantes, y uno más por un residuo que pase de veinticinco mil.

Para poder sesionar el Congreso se necesitaba que en cada cámara concurriera la mayoría absoluta de sus miembros, y no podía ninguna de las cámaras seguir sesionando si la otra no lo estaba⁵⁹⁹.

En cuanto a sus atribuciones estaban aprobar el gasto federal, establecer los tributos necesarios para atender ese gasto federal y edificar el ordenamiento federal⁶⁰⁰. Sus atribuciones no se podían delegar⁶⁰¹.

En esta Constitución ya no es tan clara la diferencia entre acto legislativo y ley, así el artículo 33 dispone que la iniciativa de acto legislativo la tiene cada cámara, mientras el 34 establece que ningún proyecto será ley sin los debates reglamentarios⁶⁰².

⁵⁹⁹ Sección III. *Poder Legislativo* Artículo 22.- Para que el Congreso pueda abrir y continuar sus sesiones, se necesita en cada Cámara la concurrencia de la mayoría absoluta de los miembros que le correspondan. Una de las Cámaras no podrá abrir sus sesiones en distinto día que la otra, ni continuarlas estando la otra en receso. Se necesita el consentimiento mutuo de las dos Cámaras para trasladar temporalmente sus sesiones a otro lugar y para suspenderlas por más de dos días.

⁶⁰⁰ Sección III. *Poder Legislativo* Artículo 29.- Son atribuciones exclusivas del Congreso: 1. Apropiar las cantidades que del Tesoro de la Confederación hayan de extraerse para los gastos que son de cargo de la misma Confederación; 2. Decretar la enajenación de los bienes de la Confederación, y su aplicación a usos públicos; 3. Resolver sobre los tratados y convenios públicos que el Presidente de la Confederación celebre con otras naciones, y sobre los contratos que haga con los Estados o con los particulares, bien sean nacionales o extranjeros, que deba someter a su consideración; 4. Establecer las contribuciones e impuestos necesarios para atender a los gastos del servicio de la Confederación; 5. Examinar y fenecer definitivamente la cuenta general de la Confederación; 6. Fijar anualmente la fuerza pública de mar y tierra que se necesite para el servicio de la Confederación; 7. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la Confederación; 8. Autorizar al Presidente de la Confederación para declarar la guerra a otra Nación; 9. Conceder amnistías e indultos generales por delitos políticos que afecten el orden general de la Confederación; 10. Conceder privilegios y auxilios para la navegación por vapor, en aquellos ríos que sirvan de canal para el comercio de más de un Estado; y para construir caminos de hierro, carreteros, o de herradura que pongan en comunicación el interior de uno o más Estados con los ríos navegables, puertos de mar, o con las Naciones limítrofes; sin que esta facultad prive a los Estados de poderlo hacer según sus leyes, y disponer que tales caminos pasen por tierras baldías de la confederación; 11. Establecer los Tribunales y Juzgados, y los demás funcionarios precisos para el servicio de la Confederación; 12. Designar la capital de la Confederación; 13. Hacer el escrutinio de las elecciones de los funcionarios generales de la Confederación y comunicar el resultado a los que sean elegidos; y, 14. Finalmente, legislar sobre todas las materias que son de competencia del Gobierno general.

⁶⁰¹ Sección III. *Poder Legislativo* Artículo 30.- El Congreso no puede delegar las atribuciones expresadas en el Artículo anterior.

⁶⁰² Sección IV. *De la formación de las leyes* Artículo 33.- Todo acto legislativo puede tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de uno de sus miembros, del Poder Ejecutivo, por medio de alguno de los Secretarios de Estado, o del Procurador general de la Confederación. Artículo 34.- Ningún proyecto podrá ser ley sin haber tenido en cada Cámara tres debates en distintos días, y sin haber sido aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes en las respectivas sesiones.

En cuanto al poder ejecutivo se vuelve a la definición de magistrado para referirse al Presidente, el cual era su jefe⁶⁰³. Para aspirar a ocupar este cargo se requería ser Granadino de nacimiento en ejercicio de la ciudadanía⁶⁰⁴.

No se preveía la figura del Vicepresidente, para las faltas temporales o absolutas del Presidente se acudía al Congreso el cual elegía tres designados, en su correspondiente orden, y en caso de falta de éstos era el procurador quien accidentalmente ejercía el poder ejecutivo, y en suplencia suya el secretario de Estado de mayor edad⁶⁰⁵.

Las facultades del Presidente en materia tributaria giraban entorno a la sanción de las leyes federales, en este caso las que establecen tributos, la recaudación de los tributos federales, y a la posibilidad de objetar los proyectos de ley tanto por inconstitucionalidad como por inconveniencia, pero aquel proyecto no objetado dentro del término tendrá que ser sancionado⁶⁰⁶.

⁶⁰³ Sección V. *Del Poder Ejecutivo de la Confederación* Artículo 41.- El Poder Ejecutivo de la Confederación será ejercido por un Magistrado que se denominará «Presidente de la Confederación» y que entrará a ejercer sus funciones el día 1.º de abril próximo al de su elección.

⁶⁰⁴ Capítulo VI. *Elecciones* Artículo 59.- Para ser Presidente de la Confederación se necesita ser granadino de nacimiento en ejercicio de los derechos de ciudadano.

⁶⁰⁵ Sección V. *Del Poder Ejecutivo de la Confederación* Artículo 42.- En todo caso de falta absoluta o temporal del Presidente de la Confederación, asumirá este título y ejercerá el Poder Ejecutivo uno de los tres Designados que por mayoría absoluta elegirá cada año el Congreso, designando el orden en que deberán entrar a ejercer sus funciones. Pero si ninguno de los Designados se hallare en la capital de la Confederación, o no pudiere por cualquiera otra circunstancia encargarse del Poder Ejecutivo, quedará éste accidentalmente a cargo del Procurador general, y en su defecto del Secretario de Estado de mayor edad. La ley determinará cuándo deba procederse a nueva elección de Presidente, en caso de falta absoluta de éste. El período de duración de los Designados para ejercer el Poder Ejecutivo, será de un año contado desde el 1.º de abril siguiente a su elección.

⁶⁰⁶ Sección V. *Del Poder Ejecutivo de la Confederación* Artículo 43.- Son atribuciones del Presidente de la Confederación: "... 1. Dar las disposiciones convenientes para la cumplida ejecución de las leyes; 2. Cuidar de la exacta y fiel recaudación de las rentas y contribuciones nacionales; 12. Cuidar de que el Congreso se reúna el día señalado por la Constitución, dando con oportunidad las disposiciones necesarias para que se presten a los Senadores y Representantes los auxilios que para su marcha haya dispuesto la ley; 21. Desempeñar las demás funciones que le estén atribuidas por esta Constitución y las leyes generales...". Sección IV. *De la formación de las leyes* Artículo 35.- Todo proyecto de acto legislativo necesita, además de la aprobación de las Cámaras, la sanción del Presidente de la Confederación, quien tiene el derecho de devolver el proyecto a cualquiera de las dos Cámaras para que se reconsidere, acompañando las observaciones que motivaren la devolución. Artículo 36.- Si el proyecto hubiere sido devuelto por inconstitucional o por inconveniente en su totalidad, y una de las Cámaras declarare fundadas las observaciones hechas por el Presidente de la Confederación, se archivará, y no podrá tomarse en consideración otra vez en las mismas sesiones. Si ambas Cámaras declararen infundadas las observaciones, se devolverá el proyecto al Presidente de la Confederación, quien en tal caso no podrá negarle su sanción. Artículo 37.- Si las observaciones del Presidente de la Confederación se contrajeren a alguna o algunas de las disposiciones del

La Constitución de 1858 preveía la reelección aunque no inmediata⁶⁰⁷.

Esta Carta contenía un capítulo titulado *Los Derechos individuales*, en el cual su contenido deja la sensación de entender el tributo como una privación de la libertad, la cual sólo se puede realizar por vía legal. En diferente numeral fijaba la igualdad ante ley⁶⁰⁸.

proyecto solamente, y ambas Cámaras las declararen fundadas en todo o en parte, se reconsiderará el proyecto, y se harán en las disposiciones a que se han referido las observaciones declaradas fundadas, las modificaciones que se juzguen convenientes. Si las modificaciones introducidas fueren conformes a lo propuesto por el Presidente de la Confederación, éste no podrá negar su sanción al proyecto; pero si no lo fueren, o se introdujeran disposiciones nuevas, o se suprimiere alguna que no hubiere sido objetada, el Presidente podrá hacer nuevas observaciones al proyecto. Si una de las Cámaras declara infundadas las observaciones si la otra fundadas, se archivará el proyecto. En todo caso en que ambas Cámaras declaren infundadas las observaciones, el Presidente de la Confederación tiene el deber de sancionar el proyecto. Artículo 38.- El Presidente de la Confederación tiene el término de seis días para devolver todo proyecto con observaciones, cuando éste no conste de más de cincuenta Artículos; si pasa de este número, el término será de diez días. Todo proyecto no devuelto dentro del término señalado, deberá ser sancionado; pero si el Congreso se pusiere en receso durante el término concedido al Presidente para devolver el proyecto, tendrá éste la precisa obligación de sancionarlo u objetarlo dentro de los treinta días siguientes al en que el Congreso se haya puesto en receso, y además, la de publicar por la imprenta el resultado.

⁶⁰⁷Sección V. *Del Poder Ejecutivo de la Confederación* Artículo 46.- El ciudadano que, elegido Presidente de la Confederación llegue a ejercer las funciones de tal, no podrá ser reelegido para el mismo puesto en el período inmediato.

⁶⁰⁸ Capítulo V. *De los derechos individuales* Artículo 56.- La Confederación reconoce a todos los habitantes y transeúntes: 1. La seguridad individual, que consiste en no ser presos, arrestados ni detenidos sino en virtud de hechos determinados por leyes preexistentes; ni juzgados por Comisiones o Tribunales extraordinarios; ni penados sin ser oídos y vencidos en juicio; 2. La libertad individual, que no reconoce otros límites que la libertad de otro individuo; es decir, la facultad de hacer u omitir todo aquello de cuya ejecución u omisión no resulte daño a otro individuo o a la comunidad, conforme a las leyes; 3. La propiedad; no pudiendo ser privados de ella sino por vía de pena o contribución general con arreglo a las leyes, y cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública judicialmente declarado, y previa indemnización; En caso de guerra, la indemnización puede no ser previa, y la necesidad de la expropiación puede ser declarada por autoridades que no sean del orden judicial; Por lo dispuesto en este inciso no se entiende que pueda imponerse la pena de confiscación en caso alguno; 4. La libertad de expresar sus pensamientos por medio de la imprenta, sin responsabilidad de alguna clase; 5. La libertad de viajar en el territorio de la Confederación, y de salir de él, sin necesidad de pasaporte ni permiso de ninguna autoridad, en tiempo de paz, siempre que la autoridad judicial no haya decretado el arraigo del individuo. En tiempo de guerra, el Gobierno podrá exigir el requisito de un pasaporte a los individuos que viajen por los lugares que sean teatro de operaciones militares; 6. La libertad de ejercer su industria y de trabajar sin usurpar la industria cuya propiedad hayan garantizado temporalmente las leyes a los autores de inventos útiles, ni las que se reserven la Confederación y los Estados como arbitrios rentísticos, ni embarazar las vías de comunicación, ni atacar la salubridad; 7. La libertad de dar o recibirla instrucción que a bien tengan, en los establecimientos que no sean costeados con fondos públicos; 8. La igualdad, en virtud de la cual todos deben ser juzgados con arreglo a las mismas leyes, por los Jueces establecidos por ellas, y no pueden ser sometidos a contribuciones ni a servicios excepcionales que graven a unos y eximan a otros de los que estén en la misma condición; 9. La inmunidad del domicilio, y la inviolabilidad de la correspondencia, de manera que aquel no podrá ser allanado, ni está interceptada o registrada, sino por la autoridad pública, en los casos y con las formalidades prescritas por las leyes; 10. La profesión libre, pública o privada de

El sistema electoral se edificaba sobre el voto directo, así, los ciudadanos de la confederación elegían al Presidente, y en cada Estado elegían a sus Senadores y Representantes⁶⁰⁹.

Prohibía el ejercicio de función alguna o autoridad no conferida por el marco jurídico⁶¹⁰, por lo que podríamos aseverar que en esta Constitución se adopta la teoría de la negación de los plenos poderes en cabeza del ejecutivo.

Reforzaba el criterio puesto en el artículo 29 numeral primero, a través del artículo 63, en donde no puede haber gasto sin apropiación⁶¹¹.

Prohibía gravar edificios y templos destinados a culto de cualquier religión, aunque su patrimonio lo ponía en la misma situación de la de los particulares⁶¹², así mismo también eximía de tributos directos tanto de la confederación como de los Estados parte a los establecimientos públicos de educación, de beneficencia y caridad⁶¹³.

cualquier religión; pero no será permitido el ejercicio de actos que turben la paz pública, o que sean calificados de punibles por leyes preexistentes; 11. La libertad de asociarse sin armas, con las restricciones que establezcan las leyes; y, 12. El derecho de obtener resolución en las peticiones que por escrito dirijan a las corporaciones, autoridades o funcionarios públicos sobre cualquier asunto de interés general o particular. (Subrayas fuera de texto).

⁶⁰⁹ Capítulo VI. *Elecciones* Artículo 60.- El Presidente de la Confederación será elegido por el voto directo de los ciudadanos de ella; los Senadores y Representantes por el voto directo de los ciudadanos del Estado respectivo; los Magistrados de la Corte Suprema por el Congreso, a propuesta en terna de las Legislaturas de los Estados, y el Procurador general por la Cámara de Representantes.

⁶¹⁰ Capítulo VII. *Disposiciones varias* Artículo 65.- Es prohibido a todo funcionario o corporación pública el ejercicio de cualquiera función o autoridad que expresamente no se le haya conferido.

⁶¹¹ Capítulo VII. *Disposiciones varias* Artículo 63.- No se hará del Tesoro nacional ningún gasto para el cual no haya sido aplicada expresamente alguna suma por el Congreso. Ver *Infra* p. 33 pie de página (165).

⁶¹² Capítulo VII. *Disposiciones varias* Artículo 66.- Ninguna ley de la Confederación ni de los Estados podrá dar a los templos y edificios destinados al culto público de cualquiera religión establecida en el país, ni a los ornamentos y vasos sagrados, otra aplicación distinta de la que hoy tienen, ni gravarlos con ninguna especie de contribuciones. Las propiedades y rentas destinadas al sostenimiento del culto, y las que pertenezcan a comunidades o corporaciones religiosas, gozarán de las mismas garantías que las de los particulares, y no podrán ser ocupadas ni gravadas de una manera distinta de las de éstos.

⁶¹³ Capítulo VII. *Disposiciones varias* Artículo 67.- Los bienes y rentas de los establecimientos públicos de educación, beneficencia y caridad, no podrán ser gravados con contribuciones directas por la Confederación ni por los Estados.

La reforma de la Constitución se daba por solicitud de las legislaturas de los Estados, con el cumplimiento de las mismas formalidades de la ley⁶¹⁴. Finalmente en capítulo titulado como *Disposiciones Transitorias* contenía la “sabia” cláusula de vigencia de toda ley anterior no contraria a la Constitución, y una derogatoria de la Constitución de 1853 y sus actos adicionales⁶¹⁵.

3.6 LA CONSTITUCIÓN DE 1863

Al igual que la Constitución de 1858, ésta se estructura en capítulos que se dividen en secciones, sumando una totalidad de 93 artículos.

También continuamos en un sistema federal aunque cambia la denominación del Estado a Estados Unidos de Colombia. En su conformación ya no son ocho Estados como en la anterior, ahora son nueve, sumándose el Estado del Tolima⁶¹⁶.

En cuanto a los límites territoriales de la Unión, que determinan el ámbito de aplicación del poder tributario, inicialmente se mantienen las mismas bases establecidas desde 1821, en cuanto al virreinato de la nueva granada, y están presentes elementos que se van adicionando, como la capitanía general de Guatemala, Venezuela y las posesiones

⁶¹⁴ Capítulo VIII. *Reforma de esta Constitución* Artículo 70.- Esta Constitución podrá ser reformada con los requisitos siguientes: 1. Que la reforma sea solicitada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados; y, 2. Que la reforma sea discutida y aprobada en cada Cámara con las formalidades establecidas para la expedición de las leyes.

⁶¹⁵ Capítulo IX. *Disposiciones transitorias* Artículo 71.- Las leyes dispondrán todo lo relativo a la ejecución de la presente Constitución Entre tanto, quedan vigentes las que hoy rigen en la Nueva Granada, en todo lo que no sean contrarias a dicha Constitución. Artículo 75.- Quedan derogados la Constitución de 21 de mayo de 1853, el acto adicional de 27 de febrero de 1855, las leyes de 11 de junio de 1856, 13 de mayo de 1857, y 15 de junio del mismo año y todos los demás actos, ya sean del Gobierno general o de los Estados, que se opongan a esta Constitución.

⁶¹⁶ Capítulo I. *La Nación* Artículo 1.- Los Estados Soberanos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, creados respectivamente por los actos de 27 de febrero de 1855, 11 de junio de 1856, 13 de mayo de 1857, 15 de junio del mismo año, 12 de abril de 1861, y 3 de septiembre del mismo año, se unen y confederan a perpetuidad consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio, y forman una Nación libre, soberana e independiente, bajo el nombre de «Estados Unidos de Colombia».

portuguesas del Brasil, si bien el tratado con el Ecuador mencionado en la Carta es el mismo, el nuevo ingrediente es el Estado del Perú⁶¹⁷.

El gobierno se definía en la misma Carta como de popular, electivo, representativo, alternativo y responsable y se seguía confundiendo con el poder público⁶¹⁸.

Los Estados convinieron en no restringir por la vía tributaria, ni judicial, fiscal o física la navegación por los ríos que no hubieran exigido canalización artificial, a no gravar productos ya incluidos en el sistema tributario federal, a no gravar el tránsito de productos y a no gravar los bienes y productos de la Unión⁶¹⁹.

Le ordenaba a las autoridades en general, o por lo menos no solamente a la rama ejecutiva, cumplir y hacer cumplir la ley⁶²⁰.

⁶¹⁷ Capítulo I. *La Nación* Artículo 3.- Los límites del territorio de los Estados Unidos de Colombia son los mismos que en el año de 1810, dividían el territorio del Virreinato de Nueva Granada del de las Capitanías generales de Venezuela y, Guatemala, y del de las posesiones portuguesas del Brasil: por la parte meridional son, provisionalmente, los designados en el Tratado celebrado con el Gobierno del Ecuador en 9 de julio de 1856, y los demás que la separan hoy de aquella República y de la del Perú.

⁶¹⁸ Capítulo II. *Bases de la Unión* Sección I. *Derechos y deberes de los Estados*. Artículo 8.- En obsequio de la integridad nacional, de la marcha expedita de la Unión y de las relaciones pacíficas entre los Estados, estos se comprometen: "...1. A organizarse conforme a los principios del Gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable;...". Capítulo V. *Gobierno general* Artículo 36.- El Gobierno general de los Estados Unidos de Colombia será, por la naturaleza de sus principios constitutivos, republicano, federal, electivo, alternativo y responsable; dividiéndose para su ejercicio en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder judicial.

⁶¹⁹ Capítulo II. *Bases de la Unión* Sección I. *Derechos y deberes de los Estados* Artículo 8.- En obsequio de la integridad nacional, de la marcha expedita de la Unión y de las relaciones pacíficas entre los Estados, estos se comprometen: 1. A organizarse conforme a los principios del Gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable; 2. A no enajenar a potencia extranjera parte alguna de su territorio; 3. A no restringir con impuestos, ni de otro modo, la navegación de los ríos y demás aguas navegables que no hayan exigido canalización artificial; 4. A no gravar con impuestos, antes de haberse ofrecido al consumo, los objetos que sean ya materia de impuestos nacionales, aun cuando se hayan declarado libres de los derechos de importación; ni los productos destinados a la exportación, cuya libertad mantendrá el Gobierno general; 5. A no imponer contribuciones sobre los objetos que transitan por el Estado, sin destinarse a su propio consumo; 6. A no imponer deberes a los empleados nacionales, sino en su calidad de miembros del Estado, y en cuanto esos deberes no sean incompatibles con el servicio público nacional; 7. A no gravar con impuestos los productos y propiedades de la Unión Colombiana; 8. A deferir y someterse a la decisión del Gobierno general en todas las controversias que se susciten entre dos o más Estados, cuando no puedan avenirse pacíficamente, sin que en ningún caso, ni por ningún motivo, pueda un Estado declarar ni hacer la guerra a otro Estado; y, 9. A guardar estricta neutralidad en las contiendas que lleguen a suscitarse entre los habitantes y el Gobierno de otro Estado. (Subrayas fuera de texto).

⁶²⁰ Capítulo II. *Bases de la Unión* Sección I. *Derechos y deberes de los Estados* Artículo 9.- Las autoridades de cada uno de los Estados tienen el deber de cumplir y hacer que se cumplan y ejecuten la Constitución y las leyes de la

Por fin en el constitucionalismo colombiano se hace presente la abolición de la esclavitud, entre otras, de una manera lapidaria⁶²¹.

Al igual que en la anterior Constitución queda el mismo sabor de confusión, o por lo menos de concepción del tributo como privación de la propiedad, y la igualdad ante la ley, contenidos éstos en un capítulo titulado *De los Derechos Individuales*, el cual no podía ser violado por actuar tanto del Congreso ni como del poder ejecutivo⁶²².

Unión, los decretos y órdenes del Presidente de ella, y los mandamientos de los Tribunales y Juzgados nacionales. En cada uno de los Estados se dará entera fe y crédito a los registros, actos, sentencias y procedimientos judiciales de los otros Estados.

⁶²¹ Capítulo II. *Bases de la Unión* Sección I. *Derechos y deberes de los Estados* Artículo 12.- No habrá esclavos en los Estados Unidos de Colombia.

⁶²² Capítulo II. *Bases de la Unión* Sección II. *Garantía de los derechos individuales* Artículo 15.- Es base esencial e invariable de la Unión entre los Estados, el reconocimiento y la garantía por parte del Gobierno general y de los Gobiernos de todos y cada uno de los Estados, de los derechos individuales que pertenecen a los habitantes y transeúntes en los Estados Unidos de Colombia, a saber: 1. La inviolabilidad de la vida humana; en virtud de lo cual el Gobierno general y el de los Estados se comprometen a no decretar en sus leyes la pena de muerte; 2. No ser condenados a pena corporal por más de diez años; 3. La libertad individual; que no tiene más límites que la libertad de otro individuo; es decir, la facultad de hacer u omitir todo aquello de cuya ejecución u omisión no resulte daño a otro individuo o a la comunidad; 4. La seguridad personal; de manera que no sea atacada impunemente por otro individuo o por la autoridad pública: ni ser presos o detenidos, sino por motivo criminal o por pena correccional: ni juzgados por comisiones o tribunales extraordinarios: ni penados sin ser oídos y vencidos en juicio; y todo esto en virtud de leyes preexistentes; 5. La propiedad; no pudiendo ser privados de ella, sino por pena o contribución general, con arreglo a las leyes, o cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública, judicialmente declarado y previa indemnización. En caso de guerra la indemnización puede no ser previa, y la necesidad de la expropiación puede ser declarada por autoridades que no sean del orden judicial. Lo dispuesto en este inciso no autoriza para imponer pena de confiscación en ningún caso; 6. La libertad absoluta de imprenta y de circulación de los impresos, así nacionales como extranjeros; 7. La libertad de expresar sus pensamientos de palabra o por escrito sin limitación alguna; 8. La libertad de viajar en el territorio de los Estados Unidos, y de salir de él, sin necesidad de pasaporte ni permiso de ninguna autoridad en tiempo de paz, siempre que la autoridad judicial no haya decretado el arraigo del individuo. En tiempo de guerra, el Gobierno podrá exigir pasaporte a los individuos que viajen por los lugares que sean teatro de operaciones militares; 9. La libertad de ejercer toda industria y de trabajar sin usurpar la industria de otro, cuya propiedad hayan garantizado temporalmente las leyes a los autores de inventos útiles, ni las que se reserven la Unión o los Estados como arbitrios rentísticos; y sin embarazar las vías de comunicación, ni atacar la seguridad ni la salubridad; 10. La igualdad; y en consecuencia, no es lícito conceder privilegios o distinciones legales, que cedan en puro favor o beneficio de los agraciados; ni imponer obligaciones especiales que hagan a los individuos a ellas sujetos de peor condición que los demás; 11. La libertad de dar o recibirla instrucción que a bien tengan, en los establecimientos que no sean costeados con fondos públicos; 12. El derecho de obtener pronta resolución en las peticiones que por escrito dirijan a las corporaciones, autoridades o funcionarios públicos, sobre cualquier asunto de interés general o particular; 13. La inviolabilidad del domicilio y de los escritos privados, de manera que aquel no podrá ser allanado, ni los escritos interceptados o registrados, sino por la autoridad competente, para los efectos y con las formalidades que determine la ley; 14. La libertad de asociarse sin armas; 15. La libertad de tener armas y municiones, y de hacer el comercio de ellas en tiempo de paz; 16. La profesión libre, pública o privada, de cualquier religión; con tal que no se ejecuten hechos incompatibles con la soberanía nacional, o que

Contenía la clásica limitación del actuar del gobierno federal, en tanto lo no delegado a él es competencia de los Estados miembros⁶²³. Entre sus funciones estaban las del establecimiento, organización y administración del crédito público y de las rentas federales, el deslinde y demarcación de las fronteras con los Estados limítrofes, y la edificación del ordenamiento federal según sus funciones⁶²⁴.

Esta Constitución trae un curioso artículo que proyecta una especie de novación en el sujeto activo de la obligación tributaria⁶²⁵, pocas veces visto en un texto constitucional.

En cuanto a la nacionalidad preveía los criterios del *Ius Soli*, el *Ius Sanguini* y la naturalización para su determinación, aunque no contemplaba la doble nacionalidad⁶²⁶.

tengan por objeto turbar la paz pública. (Subrayas fuera de texto). Capítulo II. *Bases de la Unión Sección IV. Condiciones generales* Artículo 25.- Todo acto del Congreso nacional, o del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos, que viole los derechos garantizados en el Artículo 15, o ataque la soberanía de los Estados, es anulable por el voto de éstos, expresado por la mayoría de sus respectivas Legislaturas.

⁶²³ Capítulo II. *Bases de la Unión Sección IV. Condiciones generales* Artículo 16.- Todos los asuntos de Gobierno cuyo ejercicio no deleguen los Estados expresa, especial y claramente al Gobierno general, son de la exclusiva competencia de los mismos Estados.

⁶²⁴ Capítulo II. *Bases de la Unión Sección IV. Condiciones generales* Artículo 17.- Los Estados Unidos de Colombia convienen en establecer un Gobierno general que será popular, electivo, representativo, alternativo y responsable, a cuya autoridad se someten en los negocios que pasan a expresarse: 1. Las Relaciones Exteriores, la defensa exterior y el derecho de declarar y dirigir la guerra y hacer la paz; 2. La organización y el sostenimiento de la fuerza pública al servicio del Gobierno general; 3. El establecimiento, la organización, administración del crédito público y de las rentas nacionales; 4. La fijación del pie de fuerza en paz y en guerra, y la determinación de los gastos públicos a cargo del Tesoro de la Unión; 5. El régimen y la administración del comercio exterior, de cabotaje y costanero; de las fortalezas, puertos marítimos, fluviales y secos en las fronteras; arsenales, diques y demás establecimientos públicos y bienes pertenecientes a la Unión; 6. El arreglo de las vías interoceánicas que existen, o que se abran, en el territorio de la Unión, y la navegación de los ríos que bañan el territorio de más de un Estado, o que pasan al de una Nación limítrofe; 7. La formación del censo general; 8. El deslinde y la demarcación territorial de primer orden con las naciones limítrofes; 9. La determinación del pabellón y escudo de armas nacionales. 10. Todo lo concerniente a naturalización de extranjeros; 11. El derecho de decidir las cuestiones y diferencias que ocurran entre los Estados, con audiencia de los interesados; 12. La acuñación de moneda, determinando su ley, peso, tipo, forma y denominación; 13. El arreglo de los pesos, pesas y medidas oficiales; 14. La legislación y el procedimiento judicial en los casos de presas, represas, piraterías u otros crímenes, y, en general, de los hechos ocurridos en alta mar, cuya jurisdicción corresponda a la Nación conforme al Derecho internacional; 15. La legislación judicial y penal en los casos de violación del Derecho internacional; y, 16. La facultad de expedir leyes, decretos y resoluciones civiles y penales respecto de los negocios o materias que, conforme a este Artículo y al siguiente, son de competencia del Gobierno general. (Subrayas fuera de texto).

⁶²⁵ Capítulo III. *Bienes y cargas de la Unión* Artículo 30.- Los bienes, derechos y acciones, las rentas y contribuciones que pertenecieron por cualquier título al Gobierno de la extinguida Confederación Granadina, y últimamente al de los Estados Unidos de Nueva Granada, corresponden al Gobierno de los Estados Unidos de Colombia, con las alteraciones hechas o que se hagan por actos legislativos especiales. Las tierras baldías de la

Para ser funcionario público se requería ser mayor de 21 años o casado⁶²⁷.

Contemplaba un Congreso dividido en Cámara de Representantes y en Senado, los Representantes, eran elegidos según el censo poblacional, y la otra Cámara era conformada por un número determinado de Senadores por cada Estado miembro⁶²⁸.

El Congreso se reunía ordinariamente cada año durante 90 días, y extraordinariamente cuando lo acuerden ambas Cámaras o por convocatoria del ejecutivo⁶²⁹.

Entre sus funciones se encontraban aprobar el gasto público, establecer los tributos federales [tantos los gastos para ser efectivos y los tributos para ser exigibles requerían estar nominalmente incluidos en el presupuesto⁶³⁰] y formar el ordenamiento de la

Nación, hipotecadas para el pago de la deuda pública, no podrán aplicarse sino a este objeto, o cederse a nuevos pobladores, o darse como compensación y auxilio a las empresas para la apertura de nuevas vías de comunicación.

⁶²⁶ Capítulo IV. *Colombianos y extranjeros* Artículo 31.- Son colombianos: 1. Todas las personas nacidas o que nazcan en el territorio de los Estados Unidos de Colombia, aunque sea de padres extranjeros, transeúntes si vinieren a domiciliarse en el país; 2. Los hijos de padre o madre colombianos, hayan o no nacido en el territorio de los Estados Unidos de Colombia, si en el último caso vinieren a domiciliarse en éste; 3. Los extranjeros que hayan obtenido carta de naturaleza; 4. Los nacidos en cualquiera de las Repúblicas Hispanoamericanas, siempre que hayan fijado su residencia en el territorio de la Unión, y declarado ante la autoridad competente que quieren ser colombianos. Artículo 32.- Pierden el carácter de colombianos los que fijen su domicilio y adquieran nacionalidad en país extranjero.

⁶²⁷ Capítulo IV. *Colombianos y extranjeros* Artículo 33.- Son elegibles para los puestos públicos del Gobierno general de los Estados Unidos, los colombianos varones mayores de 21 años, o que sean o hayan sido casados; con excepción de los Ministros de cualquier religión.

⁶²⁸ Capítulo VI. *Poder Legislativo Sección I. Disposiciones generales* Artículo 37.- El Poder Legislativo residirá en dos Cámaras con el nombre de «Cámara de Representantes» la una, y «Senado de Plenipotenciarios» la otra. Artículo 38.- La Cámara de Representantes representará el pueblo colombiano, y la compondrán los Representantes que correspondan a cada Estado, en razón de uno por cada cincuenta mil almas, y uno más por un residuo que no baje de veinte mil. Artículo 39.- El Senado de Plenipotenciarios representará los Estados como entidades políticas de la Unión, y se compondrá de tres Senadores Plenipotenciarios por cada Estado.

⁶²⁹ Capítulo VI. *Poder Legislativo Sección I. Disposiciones generales* Artículo 41.- El Congreso se reunirá ordinariamente, sin necesidad de convocatoria, cada año el día 1.º de febrero en la capital de la Unión. Podrá reunirse también en otro lugar, o trasladar a él temporalmente sus sesiones, y prorrogar éstas, cuando por algún grave motivo así lo disponga el mismo Congreso. Se necesita el consentimiento mutuo de las dos Cámaras para trasladar temporalmente sus sesiones a otro lugar y para suspenderlas por más de dos días. Las sesiones ordinarias durarán hasta noventa días. Artículo 42.- El Congreso se reunirá extraordinariamente por acuerdo de ambas Cámaras, o por convocatoria del Poder Ejecutivo.

⁶³⁰ Capítulo XI. *Disposiciones varias* Artículo 84.- Ninguna renta, contribución o impuesto nacional, será exigible sin que se haya incluido nominalmente en el Presupuesto que el Congreso deba expedir cada año. Artículo 85.- No

Unión, entre otras⁶³¹. Adicionalmente se le prohibía delegar cualquiera de sus funciones⁶³².

A diferencia de muchas de las anteriores Constituciones, en ésta las leyes que establecían los tributos sólo podían tener origen en la Cámara de Representantes⁶³³. Mientras que el Senado, al igual que en la anterior Carta era quien definía sobre la suspensión de las leyes de los Estados miembros en tanto violaran la Constitución o el marco legal federal⁶³⁴.

se hará del Tesoro nacional ningún gasto para el cual no haya sido aplicada expresamente una suma por el Congreso, ni en mayor cantidad que la aplicada.

⁶³¹ Capítulo VI. *Poder Legislativo* Sección II. *Congreso* Artículo 49.- Son atribuciones exclusivas del Congreso: 1. Apropiar anualmente las cantidades que del Tesoro de la Unión hayan de extraerse para los gastos nacionales; 2. Decretar la enajenación de los bienes de la Unión y su aplicación a usos públicos; 3. Fijar anualmente la fuerza pública de mar y tierra para el servicio de la Unión; 4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la Unión; 5. Autorizar al Presidente de la Unión para declarar la guerra a otra Nación; 6. Autorizar al Poder Ejecutivo para permitir la estación de buques de guerra extranjeros en puertos de la República; 7. Conceder amnistías e indultos generales o particulares, por grave motivo de conveniencia nacional; 8. Conceder privilegios y auxilios para la navegación por vapor en aquellos ríos y aguas que sirvan de canal para el comercio de más de un Estado, o que pasen al territorio de Nación limítrofe; 9. Designar la capital de la Unión Colombiana; 10. Hacer en Cámaras reunidas, el escrutinio de votos en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos y Magistrados de la Corte Suprema federal, declarar y comunicar la elección; 11. Nombrar anualmente y con Cámaras reunidas, por mayoría absoluta de votos tres designados para ejercer el Poder Ejecutivo de la Unión, y cinco suplentes de los Magistrados de la Corte Suprema federal, determinando el orden en que deben reemplazar a los principales, por falta absoluta o temporal; 12. Resolver sobre los Tratados y convenios públicos que el Presidente de la Unión celebre con otras naciones, y sobre los contratos que haga con los Estados y con los particulares, bien sean nacionales o extranjeros, que deba someter a su consideración; 13. Crear los empleos que demande el servicio público nacional, y establecerlas reglas sobre su provisión, salario y desempeño; 14. Pedir al Poder Ejecutivo cuenta de todas sus operaciones, y cualesquiera informes escritos o verbales que necesite para la mejor expedición de sus trabajos; 15. Designar, de entre los generales de la República, hasta ocho disponibles, y de ellos nombrará el Poder Ejecutivo el general en Jefe del Ejército con arreglo a la ley; pudiendo removerlo la Cámara de Representantes cuando lo estime conveniente; y, 16. Legislar sobre las materias que son de competencia del Gobierno general. (Subrayas fuera de texto).

⁶³² Capítulo VI. *Poder Legislativo* Sección II. *Congreso* Artículo 50.- Ni el Congreso, ni las Cámaras Legislativas por separado, podrán delegar ninguna de sus atribuciones.

⁶³³ Capítulo VI. *Poder Legislativo* Sección V. *Formación de las leyes* Artículo 54.- En las Cámaras del Senado y de Representantes pueden tener origen todos los proyectos de ley que propongan sus miembros, o los que por medio de comisiones de las mismas Cámaras se presenten a la discusión, excepto los que establezcan contribuciones u organicen el Ministerio Público, los cuales tendrán origen en la Cámara de Representantes.

⁶³⁴ Capítulo VIII. *Poder Judicial* Artículo 72.- Corresponde a la Corte Suprema suspender, por unanimidad de votos, a pedimento del Procurador General o de cualquier ciudadano, la ejecución de los actos legislativos de las Asambleas de los Estados, en cuanto sean contrarios a la Constitución o a las leyes de la Unión, dando, en todo caso, cuenta al Senado para que éste decida definitivamente sobre la validez o nulidad de dichos actos.

El poder ejecutivo estaba en las manos del Presidente y a su falta temporal o absoluta se sigue el mismo trámite previsto en la anterior Constitución⁶³⁵.

Se podría afirmar que también adopta la teoría de los plenos poderes pues podía crear Derecho pero para la cumplida ejecución de las leyes, y en materia tributaria su actuar se limitaba al recaudo de las rentas federales. También tenía como obligación cuidar de que el Congreso se reuniera tal como lo establecía la Constitución y presentar a la Cámara de Representantes el presupuesto de rentas y gastos de la unión y la cuenta general del tesoro público⁶³⁶. Así mismo tenía el derecho de objetar los proyectos de ley

⁶³⁵ Capítulo VII. *Poder Ejecutivo* Artículo 64.- El Poder Ejecutivo de la Unión se ejerce por un Magistrado que se denominará «Presidente de los Estados Unidos de Colombia», y que empezará a funcionar el día 1.º de abril próximo al de su elección. Artículo 65.- En caso de falta absoluta o temporal del Presidente de la Unión, asumirá este título y ejercerá el Poder Ejecutivo uno de los tres Designados que por mayoría absoluta, elija cada año el Congreso, determinando el orden de sustitución. Pero si por cualquier motivo el Congreso no hubiere elegido designados, o si ninguno de ellos se hallare en la capital de la Unión, o no pudiere, por otra circunstancia, encargarse del Poder Ejecutivo, quedará este accidentalmente a cargo del Procurador General, y en su defecto, de los Presidentes, Gobernadores o Jefes Superiores de los Estados, elegidos popularmente, en el orden de sustitución que cada año determine el Congreso. La ley determinará cuándo deba procederse a nueva elección de Presidente en caso de falta absoluta de éste. El período de duración de los Designados para ejercer el Poder Ejecutivo será de un año, contado desde el 1.º de abril siguiente a su elección. Si la reunión del Congreso no pudiere tener efecto en la época que le está señalada, o en el caso de que se haya omitido la elección de los Designados, el período de duración de éstos continuará hasta que la reunión tenga lugar y se haga nueva designación.

⁶³⁶ Capítulo VII. *Poder Ejecutivo* Artículo 66.- Son atribuciones del Presidente de la Unión: 1. Dar las disposiciones convenientes para la cumplida ejecución de las leyes; 2. Cuidar de la exacta y fiel recaudación de las rentas nacionales; 3. Negociar y concluir los Tratados y Convenios públicos con las Naciones extranjeras, ratificarlos y canjearlos, previa la aprobación del Congreso, y cuidar de su puntual observancia; 4. Celebrar cualesquiera convenios o contratos relativos a los negocios que son de la competencia del Gobierno de la Unión, sometiénolos a la aprobación del Congreso para llevarlos a efecto, salvo que las estipulaciones en ellos contenidas se hayan prefijado en una ley; 5. Declarar la guerra cuando la haya decretado el Congreso, y dirigir la defensa del país en caso de invasión extranjera, pudiendo llamar al servicio activo, si fuere necesario, la milicia de los Estados; 6. Dirigir las operaciones de la guerra como Jefe Superior de los Ejércitos y de la Marina de la Unión; 7. Nombrar para todos los empleos públicos de la Unión las personas que deban servirlos, cuando la Constitución o las leyes no atribuyan el nombramiento a otra autoridad; 8. Remover de sus destinos a los empleados que sean de su nombramiento; 9. Presentar a la Cámara de Representantes, en el primer día de sus sesiones anuales, el Presupuesto de rentas y gastos de la Unión y la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro; 10. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente, promoviendo, por medio de los que ejercen el Ministerio público, el juzgamiento de los delincuentes y el despacho de los negocios civiles que se ventilen en los Tribunales y Juzgados de la Nación; 11. Impedir cualquiera agresión armada de un Estado de la Unión contra otro de la misma, o contra una Nación extranjera; 12. Cuidar de que el Congreso se reúna el día señalado por la Constitución, dando con oportunidad las disposiciones necesarias para que los Senadores y Representantes reciban los auxilios que para su marcha haya señalado la ley; 13. Conceder patentes garantizando por determinado tiempo la propiedad de las producciones literarias, de las invenciones útiles aplicables a nuevas operaciones industriales o a la perfección de las existentes; 14. Nombrar, con aprobación del Senado, los Secretarios de Estado, los empleados superiores de los diferentes departamentos administrativos, los Agentes diplomáticos, y los jefes militares cuyo nombramiento le corresponde; 15. Conceder cartas de naturalización con arreglo a la ley; 16. Expedir patentes de corso y de navegación; 17. Presentar al Congreso; en los primeros días de sus sesiones ordinarias, un informe escrito acerca del curso que hayan

sometidos a su consideración, ya sea por motivo de inconstitucionalidad o de inconveniencia⁶³⁷.

El Presidente era elegido y tenía un periodo de dos años, sin reelección inmediata⁶³⁸.

Finalmente podía ser reformada por la solicitud de la mayoría de las legislaturas de los Estados, con el trámite debido para todas las leyes y que obtenga la unanimidad del Senado, votando en bloque; o por convención convocada por las legislaturas de los Estados miembros⁶³⁹.

3.7 LA CONSTITUCIÓN DE 1886

tenido durante el último período los negocios de la Unión, y sobre la situación actual de ellos, acompañando las Memorias que son de cargo de los Secretarios del Estado; 18. Dar a las Cámaras Legislativas los informes especiales que soliciten, siempre que no versen sobre negociaciones diplomáticas que a su juicio requieran reserva; 19. Velar por la conservación del orden general; 20. Desempeñar las demás funciones que le estén atribuidas por la Constitución y las leyes. (Subrayas fuera de texto).

⁶³⁷ Capítulo VI. *Poder Legislativo* Sección V. *Formación de las leyes* Artículo 56.- Todo proyecto legislativo necesita, además de la aprobación de las Cámaras, la sanción del Presidente de la Unión, quien tiene el derecho de devolver el proyecto ala Cámara de su origen para que sea reconsiderado, acompañando las observaciones que motiven la devolución. Artículo 57.- Si el proyecto se devuelve por inconstitucional o por inconveniente en su totalidad, y una de las Cámaras declara fundadas las observaciones hechas por el Presidente de la Unión, se archivará y no podrá tomarse en consideración otra vez en las mismas sesiones. Si ambas Cámaras declaran infundadas las observaciones, se devolverá el proyecto al Presidente de la Unión, quien en tal caso no podrá negarle su sanción.

⁶³⁸ Capítulo X. *Elecciones* Artículo 75.- La elección del Presidente de la Unión se hará por el voto de los Estados, teniendo cada Estado un voto, que será el de la mayoría relativa de sus respectivos electores, según su legislación. El Congreso declarará elegido Presidente al ciudadano que obtenga la mayoría absoluta de los votos de los Estados. En caso de que ninguno tenga dicha mayoría, el Congreso elegirá entre los que reúnan mayor número de votos. El ciudadano que hubiere ejercido la Presidencia no podrá ser reelegido para el próximo período. Artículo 76.- La elección de Magistrados de la Corte Suprema federal se hará de la manera siguiente: La Legislatura de cada Estado presentará al Congreso una lista de individuos en número igual al de las plazas que deban proveerse, y el Congreso declarará elegidos los cinco que reúnan más votos y satisfagan la condición puesta en el Artículo 70. Todo empate se decidirá por la suerte. Capítulo XI. *Disposiciones varias* Artículo 79.- El período de duración del Presidente de los Estados Unidos y de los Senadores y Representantes, será de dos años.

⁶³⁹ Capítulo XII. *Reforma* Artículo 92.- Esta Constitución podrá ser reformada total o parcialmente con las formalidades siguientes: 1. Que la reforma sea solicitada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados; 2. Que la reforma sea discutida y aprobada en ambas Cámaras conforme a lo establecido para la expedición de las leyes; y, 3. Que la reforma sea ratificada por el voto unánime del Senado de Plenipotenciarios, teniendo un voto cada Estado. También puede ser reformada por una Convención convocada al efecto por el Congreso, a solicitud de la totalidad de las Legislaturas de los Estados, y compuesta de igual número de Diputados por cada Estado.

Esta es la carta que más tiempo ha regido en el territorio nacional, mas que ninguna otra⁶⁴⁰, fue reformada en sesenta y siete ocasiones⁶⁴¹.

Como fuente de los poderes públicos establece a la Nación, portadora exclusiva de la soberanía⁶⁴².

La centenaria Carta de la Regeneración se componía de 20 títulos y 210 artículos. Fiel al proyecto político de la cual es resultado, la Constitución de 1886 lo primero que aborda es la forma de Estado, la cual ya no será Federal, cómo la anterior, sino que ahora el Estado se organiza como república unitaria⁶⁴³. La denominación del Estado cambia de Estados Unidos de Colombia a República de Colombia. Como consecuencia, ya no habrá Estados, sino Departamentos⁶⁴⁴. El territorio de los Departamentos no es indivisible, pues puede dar paso a nuevos departamentos o a la variación del mismo, a través de ley y con el lleno de los requisitos dictados por la misma constitución⁶⁴⁵.

⁶⁴⁰ Desde el 7 de Septiembre de 1886, treinta días después de su publicación en el diario oficial (No. 6758-6759), tal cómo lo establecía el artículo sin literal del título XXI (Adicional) *Disposiciones transitorias*, Artículo *.- Esta Constitución empezará a regir, para los Altos Poderes nacionales, desde el día en que sea sancionada; y para la Nación, treinta días después de su publicación en el Diario Oficial.) hasta la noche del 3 de Julio de 1991, es decir, 104 años, diez 9 meses, y veinticuatro 24 días. Ver Infra 1.9. y 1.10.2.

⁶⁴¹ Valencia Villa, Hernando. Op cit. p. 149.

⁶⁴² Título I. *De la nación y el territorio*. Artículo 2.- La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece.

⁶⁴³ Título I. *De la nación y el territorio*. Artículo 1.- La Nación Colombiana se reconstituye en forma de República unitaria.

⁶⁴⁴ Título I. *De la nación y el territorio*. Artículo 4.- El Territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la Nación. Las secciones que componían la Unión Colombiana, denominadas Estados y Territorios nacionales, continuarán siendo partes territoriales de la República de Colombia, conservando los mismos límites actuales y bajo la denominación de Departamentos. Las líneas divisorias dudosas serán determinadas por comisiones demarcadoras nombradas por el Senado. Los antiguos Territorios nacionales quedan incorporados en las secciones a que primitivamente pertenecieron. (Subrayas fuera de texto).

⁶⁴⁵ Título I. *De la nación y el territorio*. Artículo 5.- La ley Puede decretar la formación de nuevos Departamentos desmembrando los existentes, cuando haya sido solicitada por las cuatro quintas partes de los Consejos municipales de la comarca que ha de formar el nuevo Departamento, y siempre que se llenen estas condiciones: 1. Que el nuevo Departamento tenga por lo menos doscientas mil almas; 2. Que aquél o aquéllos de que fuere segregado, queden cada uno con una población de doscientos cincuenta mil habitantes, por lo menos; 3. Que la creación sea decretada por una ley aprobada en dos Legislaturas ordinarias sucesivas. Artículo 6.- Sólo por una ley aprobada en la forma expresada en la parte final del artículo anterior, podrán ser variados los actuales límites de los Departamentos. Por medio de una ley aprobada en la forma ordinaria y sin la condición antedicha, podrá el Congreso separar de los Departamentos a que ahora se reincorporan, o al que han pertenecido, los Territorios a que se refiere el Artículo 4.º, o las Islas, y disponer respecto de unos u otras lo más conveniente.

Sin embargo la misma Constitución reconocía la no necesaria identidad entre el territorio de los Departamentos y las funciones administrativas⁶⁴⁶.

En cuanto a los límites de la República el artículo reservado para tal fin tiene el fondo igual a los presentes en las anteriores Cartas, en tanto se remite al Virreinato de la Nueva Granada, pero incluye la cláusula del *Uti Possidetis Iuris* para establecerlos “definitivamente” a través de tratados públicos⁶⁴⁷.

La nacionalidad colombiana se adquiriría por los criterios del *Ius Sanguini*, *Ius Domicili* y carta de naturalización⁶⁴⁸. Sin embargo el nacional colombiano domiciliado en el extranjero, y que obtuviera carta de naturalización de ese Estado extranjero perdía su condición de colombiano⁶⁴⁹.

Vivir sometido a la Constitución y las leyes, respetar y obedecer a las autoridades eran deberes no solo de los colombianos sino también de los extranjeros que estaban en Colombia⁶⁵⁰.

⁶⁴⁶ Título I. *De la nación y el territorio*. Artículo 7.- Fuera de la división general del Territorio habrá otras dentro de los límites de cada Departamento, para arreglar el servicio público. Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar y la instrucción pública, podrán no coincidir con la división general.

⁶⁴⁷ Título I. *De la nación y el territorio*. Artículo 3.- Son límites de la República los mismos que en 1810 separaban el Virreinato de Nueva Granada de las Capitanías generales de Venezuela y Guatemala, del Virreinato del Perú, y de las posesiones portuguesas del Brasil; y provisionalmente, respecto del Ecuador, los designados en el Tratado de 9 de Julio de 1856. Las líneas divisorias de Colombia con las naciones limítrofes se fijarán definitivamente por Tratados Públicos, pudiendo éstos separarse del principio de *Uti Possidetis* de derecho de 1810.

⁶⁴⁸ Título II. *De los habitantes: nacionales y extranjeros*. Artículo 8.- Son nacionales colombianos: 1. Por nacimiento: Los naturales de Colombia con una de dos condiciones, que el padre o la madre también lo hayan sido, o que siendo hijos de extranjeros, se hallen domiciliados en la República. Los hijos legítimos de padre y madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la República, se considerarán colombianos de nacimiento para los efectos de las leyes que exijan esta calidad; 2. Por origen y vecindad: Los que siendo hijos de madre o padre naturales de Colombia y habiendo nacido en el extranjero, se domiciliaren en la República; y cualesquiera hispanoamericanos que ante la Municipalidad del lugar donde se establecieron, pidan ser inscritos como colombianos; 3. Por adopción: Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de ciudadanía.

⁶⁴⁹ Título II. *De los habitantes: nacionales y extranjeros*. Artículo 9.- La calidad de nacional colombiano se pierde por adquirir carta de naturaleza en país extranjero, fijando en él domicilio, y podrá recobrase con arreglo a las leyes.

⁶⁵⁰ Título II. *De los habitantes: nacionales y extranjeros*. Artículo 10.- Es deber de todos los nacionales y extranjeros en Colombia, vivir sometidos a la Constitución y a las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

Para ser ciudadano se requería ser colombiano, varón mayor de 21 años y ejercer profesión arte u oficio, o tener ocupación lícita u otro medio de subsistencia lícita⁶⁵¹. Al perder la nacionalidad se perdía también la ciudadanía, y ya no se pierde ni se suspende “la ciudadanía” por ser deudor de créditos públicos⁶⁵². Además la calidad de ciudadano era necesaria para ejercer cargo público con autoridad o jurisdicción y para ejercer funciones electorales⁶⁵³.

Respecto de las libertades y derechos, establecía responsabilidad tanto para ciudadanos como para los funcionarios públicos por el no cumplimiento, de la Constitución y de las leyes, y para estos últimos también por extralimitación u omisión de sus funciones⁶⁵⁴, finalmente de una manera Lapidaria afirmaba que no habría esclavitud en Colombia⁶⁵⁵.

Refiriéndose al tributo como contribuciones, aparentemente lo plantea como una privación de la propiedad con arreglo a la ley⁶⁵⁶.

⁶⁵¹ Título II. *De los habitantes: nacionales y extranjeros*. Artículo 15.- Son ciudadanos los colombianos varones mayores de veintiún años que ejerzan profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia.

⁶⁵² Título II. *De los habitantes: nacionales y extranjeros*. Artículo 16.- La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha perdido la nacionalidad. También pierde la calidad de ciudadano quien se encuentre en uno de los siguientes casos, judicialmente declarados: 1. Haberse comprometido al servicio de una Nación enemiga de Colombia; 2. Haber pertenecido a una facciónalzada contra el Gobierno de una Nación amiga; 3. Haber sido condenado a sufrir pena aflictiva; 4. Haber sido destituido del ejercicio de funciones públicas, mediante juicio criminal o de responsabilidad; 5. Haber ejecutado actos de violencia, falsedad o corrupción en elecciones. Los que hayan perdido la ciudadanía podrán solicitar rehabilitación del Senado. Artículo 17.- El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1. Por notoria enajenación mental; 2. Por interdicción judicial; 3. Por beodez habitual; 4. Por causa criminal pendiente, desde que el Juez dicte auto de prisión.

⁶⁵³ Título II. *De los habitantes: nacionales y extranjeros*. Artículo 18.-La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para ejercer funciones electorales, y poder desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción.

⁶⁵⁴ Título III. *De los derechos civiles y garantías sociales*. Artículo 20.- Los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución o de las leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas. (Subrayas fuera de texto).

⁶⁵⁵ Título III. *De los derechos civiles y garantías sociales*. Artículo 22.- No habrá esclavos en Colombia. El que, siendo esclavo, pise el territorio de la República, quedará libre.

⁶⁵⁶ Título III. *De los derechos civiles y garantías sociales*. Artículo 32.- En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad en todo ni en parte, sino por pena, o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el Legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa, mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad, antes de verificar la expropiación. (Subrayas fuera de texto).

Fiel a su norte político la Constitución de 1886 prevé una exención en favor de la iglesia católica⁶⁵⁷.

Contemplaba al poder público de una manera limitada y dividida en legislativo, ejecutivo y judicial⁶⁵⁸.

El poder legislativo como tradicionalmente sucedía, lo denominaba Congreso y de manera muy acertada establecía que en él esta la *potestad* de hacer las leyes, estaba dividido en dos cámaras, Senado y de Representantes⁶⁵⁹.

Las sesiones ordinarias eran cada dos años, y con una duración de cuatro meses; ninguna cámara se podía abrir sin el concurso de la otra, igualmente se clausuraban juntas⁶⁶⁰; no se podían iniciar sesiones con menos de la tercera parte de sus miembros⁶⁶¹. Se contemplaban reuniones extraordinarias que las citaba el ejecutivo, y en las cuales sólo podían discutirse los asuntos sometidos a consideración por éste⁶⁶².

Entre sus funciones se encontraban interpretar, reformar y derogar las leyes, modificar la división general del territorio, conceder atribuciones a las Asambleas

⁶⁵⁷ Título IV. *De las relaciones entre la Iglesia y el Estado*. Artículo 55.- Los edificios destinados al culto católico, los seminarios conciliares y las casas episcopales y cúrales no podrán ser gravados con contribuciones ni ocupados para aplicarlos a otros servicios.

⁶⁵⁸ Título V. *De los poderes nacionales y del servicio público*. Sumario.- Limitación de los poderes. Poder Legislativo. Ejecutivo. Judicial. Reglas generales sobre servicio público. Artículo 57.- Todos los poderes públicos son limitados, y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones. (Subrayas fuera de texto).

⁶⁵⁹ Título V. *De los poderes nacionales y del servicio público*. Artículo 58.- La potestad de hacer leyes reside en el Congreso. El Congreso se compone del Senado y la Cámara de Representantes. (Subrayas fuera de texto).

⁶⁶⁰ Título VI. *De la reunión y atribuciones del Congreso*. Artículo 68.- Las Cámaras legislativas se reunirán ordinariamente por derecho propio cada dos años el día 20 de julio en la capital de la República. Las sesiones ordinarias durarán ciento veinte días, pasados los cuales el Gobierno podrá declarar las Cámaras en receso. Artículo 69.- Las Cámaras se abrirán y clausurarán pública y simultáneamente.

⁶⁶¹ Título VI. *De la reunión y atribuciones del Congreso*. Artículo 70.- Las Cámaras no podrán abrir sus sesiones ni deliberar, con menos de una tercera parte de sus miembros. El Presidente de la República en persona, o por medio de los Ministros, abrirá y cerrará las Cámaras. Esta ceremonia no es esencial para que el Congreso ejerza legítimamente sus funciones.

⁶⁶² Título VI. *De la reunión y atribuciones del Congreso*. Artículo 72.- El Congreso podrá reunirse extraordinariamente convocado por el Gobierno. En sesiones extraordinarias sólo podrá ocuparse en los negocios que el Gobierno someta a su consideración.

Departamentales, revestir al Presidente de facultades extraordinarias, establecer las rentas tanto ordinarias como extraordinarias, y aprobar los gastos de la república⁶⁶³.

Las leyes podían tener origen en cualquiera de las Cámaras⁶⁶⁴, y la iniciativa legislativa radicaba en cabeza de los miembros del Senado, la Cámara de Representantes, y del ejecutivo conformado por el Presidente y su ministro. Se exceptúa de ésta regla la ley que estableciera tributos, pues ésta tenía que llenar una formalidad que consistía en iniciar su trámite en la Cámara de Representantes.

⁶⁶³ Título VI. *De la reunión y atribuciones del Congreso.* Artículo 76.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes; 2. Modificar la división general del territorio con arreglo a los Artículos 5.º y 6.º, y establecer y reformar, cuando convenga, las otras divisiones territoriales de que trata el Artículo 7.º; 3. Conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales 4. Disponer lo conveniente para la Administración de Panamá; 5. Variar, en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales; 6. Fijar para cada bienio, en sesiones ordinarias, el pie de fuerza; 7. Crear todos los empleos que demande el servicio público, y fijar sus respectivas dotaciones; 8. Regular el servicio público, determinando los puntos de que trata el Artículo 62; 9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales, y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional; 10. Revestir, pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen; 11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. En cada legislatura se votará el presupuesto general de unas y otros. En el presupuesto no podrá incluirse partida alguna que no corresponda aun gasto decretado por ley anterior o a un crédito judicialmente reconocido. 12. Reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; 13. Decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija; 14. Aprobar o desaprobar los contratos o convenios que celebre el Presidente de la República con particulares, compañías o entidades políticas, en los cuales tenga interés el fisco nacional, si no hubieren sido previamente autorizados, o si no se hubieren llenado en ellos las formalidades prescritas por el Congreso, o si algunas estipulaciones que contengan no estuvieren ajustadas a la respectiva ley de autorizaciones; 15. Fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda, y arreglar el sistema de pesos y medidas; 16. Organizar el crédito público; 17. Decretar las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, y monumentos que deban erigirse; 18. Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulos y apoyo; 19. Decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la Patria; 20. Aprobar o desaprobar los Tratados que el Gobierno celebre con Potencias extranjeras; 21. Conceder, por mayoría de dos tercios de los votos en cada Cámara, y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En el caso de que los favorecidos queden eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Gobierno estará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar; 22. Limitar o regular la apropiación o adjudicación de tierras baldías.

⁶⁶⁴ Título VII. *De la formación de las leyes.* Artículo 79.- Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho. Artículo 80.- Exceptúanse de lo dispuesto en el Artículo anterior: "...1. Aquellas leyes que deben tener origen únicamente en la Cámara de Representantes (Artículo 102, inciso 2.º);...". Título IX. *De la Cámara de Representantes.* Artículo 102.- Son atribuciones de la Cámara de Representantes: "...2. Iniciar la formación de las leyes que establezcan contribuciones u organicen el Ministerio público;...". Título XI. Del Presidente y del Vicepresidente de la República. Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República en relación con el Poder Legislativo: "...7. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por medio de los Ministros, ejerciendo el derecho de objetar los actos legislativos, y cumpliendo el deber de sancionarlos, con arreglo a esta Constitución;...".

El Senado se conformaba de tres Senadores por Departamento⁶⁶⁵; y para serlo se requería ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, ser mayor de treinta años y tener una renta superior a 1.200 pesos⁶⁶⁶. Su periodo era de tres legislaturas y se podían reelegir indefinidamente⁶⁶⁷.

La Cámara de Representantes a diferencia del Senado, se conformaba de Representantes, a razón de 1 por cada 50.000 habitantes⁶⁶⁸. Para ser Representante a la Cámara se requería ser ciudadano en ejercicio, mayor de 25 años y no haber sido condenado a “pena corporal”⁶⁶⁹. El periodo de un Representante era de dos legislaturas y podía ser reelegido indefinidamente⁶⁷⁰.

Entre las funciones de la Cámara de Representantes estaban las de investigar y dar visto bueno a la cuenta general del tesoro nacional, e iniciar el trámite de las leyes que establecieran contribuciones⁶⁷¹.

⁶⁶⁵ Título VIII. *Del Senado*. Artículo 93.- El Senado se compondrá de tantos miembros cuantos Senadores correspondan a los Departamentos, a razón de tres por cada Departamento. Por cada Senador se elegirán dos suplentes.

⁶⁶⁶ Título VIII. *Del Senado*. Artículo 94.- Para ser Senador se requiere ser colombiano de nacimiento y ciudadano no suspenso, tener más de treinta años de edad y disfrutar de mil doscientos pesos, por lo menos, de renta anual, como rendimiento de propiedades o fruto de honrada ocupación.

⁶⁶⁷ Título VIII. *Del Senado*. Artículo 95.- Los Senadores durarán seis años, y son reelegibles indefinidamente. El Senado se renovará por terceras partes en la forma que determine la ley.

⁶⁶⁸ Título IX. *De la Cámara de Representantes*. Artículo 99.- La Cámara de Representantes se compondrá de tantos individuos cuantos correspondan a la población de la República, a razón de uno por cada 50.000 habitantes. Por cada Representante se elegirán dos suplentes.

⁶⁶⁹ Título IX. *De la Cámara de Representantes*. Artículo 100.- Para ser elegido Representante se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal, y tener más de veinticinco años de edad.

⁶⁷⁰ Título IX. *De la Cámara de Representantes*. Artículo 101.- Los Representantes durarán en el ejercicio de sus funciones por cuatro años, y serán reelegibles indefinidamente.

⁶⁷¹ Título IX. *De la Cámara de Representantes*. Artículo 102.- Son atribuciones de la Cámara de Representantes: 1. Examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del Tesoro; 2. Iniciar la formación de las leyes que establezcan contribuciones u organicen el Ministerio público; 3. Nombrar dos Consejeros de Estado; 4. Acusar ante el Senado, cuando hubiere justa causa, al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los Ministros del Despacho, a los Consejeros de Estado, al Procurador general de la Nación y a los Magistrados de la Corte Suprema; 5. Conocer de los denuncios y quejas que ante ella se presenten por el Procurador de la Nación o por particulares, contra los expresados funcionarios, excepto el Presidente y Vicepresidente, y si prestaren mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado. (Subrayas fuera de texto).

A cargo del poder ejecutivo se encontraba el Presidente de la República, al cual lo acompañaban los ministros, y con su reunión formaban el gobierno⁶⁷².

El periodo del Presidente de la República era de 6 años y era elegido por elecciones indirectas⁶⁷³, teniendo que llenar los requisitos de Senador para poder aspirar a la máxima jefatura del poder ejecutivo⁶⁷⁴, sin posibilidad de reelección inmediata⁶⁷⁵.

Entre las funciones del Presidente de la República con respecto del Congreso se encontraban las de abrir y cerrar las sesiones ordinarias, convocarlo a sesiones extraordinarias, enviar a la Cámara de Representantes al comienzo de cada legislatura el presupuesto de rentas y gastos de la Nación, concurrir en la formación de las leyes presentando proyectos por medio de sus ministros, objetar proyectos de ley ya sea por inconveniencia o inconstitucionalidad, y sancionar las leyes⁶⁷⁶.

⁶⁷² Título V. *De los poderes nacionales y del servicio público*. Artículo 59.- El Presidente de la República es el Jefe del Poder Ejecutivo, y lo ejerce con la indispensable cooperación de los Ministros. El Presidente y los Ministros, y en cada negocio particular el Presidente con el Ministro del respectivo ramo, constituyen el Gobierno.

⁶⁷³ Título XI. *Del Presidente y del Vicepresidente de la República*. Artículo 114.- El Presidente de la República será elegido por las Asambleas electorales, en un mismo día, y en la forma que determine la ley, para un período de seis años.

⁶⁷⁴ Título XI. *Del Presidente y del Vicepresidente de la República*. Artículo 115.- Para ser Presidente de la República se requieren las mismas calidades que para ser Senador.

⁶⁷⁵ Título XI. *Del Presidente y del Vicepresidente de la República*. Artículo 127.- El ciudadano que haya sido elegido Presidente de la República no podrá ser reelegido para el período inmediato, si hubiere ejercido la Presidencia dentro de los dieciocho meses inmediatamente precedentes a la nueva elección. El ciudadano que hubiere sido llamado a ejercer la Presidencia y la hubiere ejercido dentro de los seis últimos meses precedentes al día de la elección del nuevo Presidente, tampoco podrá ser elegido para este empleo.

⁶⁷⁶ Título XI. *Del Presidente y del Vicepresidente de la República*. Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República en relación con el Poder Legislativo: 1. Abrir y cerrar las sesiones ordinarias del Congreso; 2. Convocar a sesiones extraordinarias por graves motivos de conveniencia pública y previo dictamen del Consejo de Estado; 3. Presentar al Congreso al principio de cada legislatura un mensaje sobre los actos de la Administración; 4. Enviar por el mismo tiempo a la Cámara de Representantes el Presupuesto de rentas y gastos y la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro; 5. Dar a las Cámaras legislativas los informes que soliciten sobre negocios que no demanden reserva; 6. Prestar eficaz apoyo a las Cámaras cuando ellas lo soliciten, poniendo a su disposición, si fuere necesario, la fuerza pública; 7. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por medio de los Ministros, ejerciendo el derecho de objetar los actos legislativos, y cumpliendo el deber de sancionarlos, con arreglo a esta Constitución *; 8. Dictar en los casos y con las formalidades prescritas en el Artículo 121, decretos que tengan fuerza legislativa. (Subrayas fuera de texto).

*Artículo 83.- El Gobierno puede tomar parte en la discusión de las leyes por medio de los Ministros. Artículo 85.- Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras, pasará al Gobierno, y si éste lo aprobare también, dispondrá que se promulgue como ley. Si no lo aprobare, lo devolverá con objeciones a la Cámara en que tuvo origen. Artículo 86.- El Presidente de la República dispone del término de seis días

Como suprema autoridad administrativa le correspondía al Presidente, promulgar las leyes sancionadas, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento, ejercer la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes, nombrar y separar libremente a los gobernadores, ejercer el recaudo y decretar su inversión con arreglo a las leyes⁶⁷⁷.

para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando éste no conste de más de cincuenta Artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de cincuenta y uno a doscientos Artículos, y hasta de quince días, cuando los Artículos sean más de doscientos. Si el Presidente, una vez transcurridos los indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el acto legislativo con objeciones, no podrá dejar de sancionarlo y promulgarlo. Pero si las Cámaras se pusieren en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado, dentro de los diez días siguientes a aquél en que el Congreso haya cerrado sus sesiones. Artículo 88.- El Presidente de la República sancionará, sin poder presentar nuevas objeciones, todo proyecto que, reconsiderado, fuere adoptado por dos tercios de los votos en una y otra Cámara. Artículo 89.- Si el Gobierno no cumpliere el deber que se lo impone de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que este Título establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso. Artículo 90.- Exceptuase de lo dispuesto en el Artículo 88 el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En este caso, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema, para que ella, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto.

⁶⁷⁷ Título XI. *Del Presidente y del Vicepresidente de la República.* Artículo 120.- Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa: 1. Nombrar y separar libremente los Ministros del Despacho; 2. Promulgar las leyes sancionadas, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento; 3. Ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarios para la cumplida ejecución de las leyes; 4. Nombrar y separar libremente los Gobernadores; 5. Nombrar dos Consejeros de Estado; 6. nombrar las personas que deban desempeñar cualesquiera empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según esta Constitución o leyes posteriores. En todo caso el Presidente tiene facultad de nombrar y remover libremente sus agentes; 7. Disponer de la fuerza pública y conferir grados militares con las restricciones estatuidas en el inciso 5.º del Artículo 98, y con las formalidades de la ley que regule el ejercicio de esta facultad; 8. Conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado; 9. Dirigir, cuando lo estime conveniente, las operaciones de la guerra como jefe de los Ejércitos de la República. Si ejerciere el mando militar fuera de la capital, quedará el Vicepresidente encargado de los otros ramos de administración; 10. Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás Potencias o Soberanos, nombrar libremente y recibir los Agentes respectivos, y celebrar con Potencias extranjeras tratados y convenios. Los tratados se someterán a la aprobación del Congreso, y los convenios serán aprobados por el Presidente en receso de las Cámaras, previo dictamen favorable de los Ministros y del Consejo de Estado; 11. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del Territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización cuando urgiere repeler una agresión extranjera; y ajustar y ratificar el tratado de paz, habiendo de dar después cuenta documentada a la próxima legislatura; 12. Permitir, en receso del Senado, y previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República; 13. Permitir, con el dictamen del Consejo de Estado, la estación de buques extranjeros de guerra en aguas de la Nación; 14. Cuidar de la exacta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión con arreglo a las leyes; 15. Reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional; 16. Celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a las leyes fiscales y con la obligación de dar cuenta al Congreso en sus sesiones ordinarias; 17. Organizar el Banco Nacional, y ejercer la inspección necesaria sobre los Bancos de emisión y demás establecimientos de crédito, conforme a las leyes; 18. Dar permiso a los empleados nacionales que lo soliciten, para admitir cargos o mercedes de Gobiernos extranjeros; 19. Expedir cartas de ciudadanía conforme a las leyes; 20. Conceder patentes de privilegio

La Constitución de 1886 facultaba al Presidente de la República para declarar turbado el orden público por guerra exterior o conmoción interior, previa audiencia con el Consejo de Estado y así expedir los decretos legislativos, que con la firma de todos los ministros, se hagan necesarios para el restablecimiento del orden, y una vez restablecido, declararlo e informar al Congreso de sus providencias⁶⁷⁸.

Las faltas temporales y absolutas del Presidente, para suplir éstas se contemplaba la figura del Vicepresidente⁶⁷⁹, el cual tenía que llenar los mismos requisitos que el jefe del poder ejecutivo⁶⁸⁰.

El sistema electoral de la Carta de 1886, es binario, pues hay funcionarios que se eligen directamente y otros indirectamente. Así los consejeros municipales, y diputados a las Asambleas Departamentales, eran elegidos por voto directo de los ciudadanos. Por el contrario el Presidente, el Vicepresidente, los Senadores y los Representantes a la Cámara, son elegidos por los electores, elegidos éstos por ciudadanos que sabían leer y escribir o tenían una renta anual de 500 pesos [en los casos del jefe del poder ejecutivo, de aquel llamado a reemplazarlo en su ausencia, y de los Representantes a

temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a las leyes; 21. Ejercer el derecho de inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común, para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas, y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores.

⁶⁷⁸ Título XI. *Del Presidente y del Vicepresidente de la República*. Artículo 121.- En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración quedará el Presidente investido de las facultades que le confieran las leyes, y, en su defecto, de las que le da el Derecho de gentes, para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo que, dentro de dichos límites, dicte el Presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los Ministros. El Gobierno declarará restablecido el orden público luego que haya cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias. Serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias. (Subrayas fuera de texto).

⁶⁷⁹ Título XI. *Del Presidente y del Vicepresidente de la República*. Artículo 124.- Por falta accidental del Presidente de la República ejercerá el Poder Ejecutivo el Vicepresidente. En caso de faltas únicas absolutas del Presidente lo reemplazará el Vicepresidente hasta la terminación del período en curso. Son faltas absolutas del Presidente, su muerte o su renuncia aceptada.

⁶⁸⁰ Título XI. *Del Presidente y del Vicepresidente de la República*. Artículo 129.- Para ser elegido Vicepresidente se requieren las mismas calidades que para Presidente.

la Cámara], y las Asambleas departamentales [en el caso de los Senadores]⁶⁸¹. La Carta de 1886 contemplaba al sufragio como una función constitucional, pero el elegido no asumía obligaciones con sus electores⁶⁸².

El territorio de la República se dividía en departamentos, provincias y distritos municipales⁶⁸³.

En cada departamento había una corporación administrativa denominada asamblea departamental, conformada de diputados a razón de uno por cada 12.000 habitantes⁶⁸⁴. Esta corporación administrativa se reunía cada 2 años⁶⁸⁵, y por medio de ordenanzas aprobaba el presupuesto de gastos y rentas del departamento, fiscalizar las rentas y gastos del departamento, fomentar las industrias, la importación de capitales extranjeros, y cuanto se refiera a los intereses y al adelantamiento interno de los departamentos.

⁶⁸¹ Título XVII. *De las elecciones*. Artículo 172.- Todos los ciudadanos eligen directamente Consejeros municipales y Diputados a las Asambleas departamentales. Artículo 173.- Los ciudadanos que sepan leer y escribir o tengan una renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos, votarán para Electores y elegirán directamente Representantes. Artículo 174.- Los Electores votarán para Presidente y Vicepresidente de la República. Artículo 175.- Los Senadores serán elegidos por las Asambleas departamentales; pero en ningún caso podrá recaer la elección en miembros de las mismas Asambleas que hayan pertenecido a éstas dentro del año en que se haga la elección. Artículo 176.- Habrá un Elector por cada mil individuos de población. Habrá también un Elector por cada distrito cuya población no alcance a mil almas. Artículo 177.- Las Asambleas electorales se renovarán para cada elección presidencial, y los individuos que fueren declarados miembros legítimos de tales Asambleas, no podrán ser separados del ejercicio de sus funciones sino por fallo judicial que determine pérdida o suspensión de los derechos de ciudadanía. Artículo 178.- Para las elecciones de Representantes cada Departamento se dividirá en tantos distritos electorales cuantos le correspondan para que cada uno de estos elija un Representante. Compete a la ley, o, a falta de esta, al Gobierno, hacer la demarcación a que se refiere el párrafo anterior. Los distritos municipales cuya población exceda de cincuenta mil almas formarán distritos electorales y votarán por uno o más Representantes con arreglo a su población. Las fracciones sobrantes de población que sumadas excedan de veinticinco mil habitantes, añadirán un Representante a los que por cada cincuenta mil elige el Departamento. La ley fijará las reglas de esta elección adicional.

⁶⁸² Título XVII. *De las elecciones*. Artículo 179.- El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo.

⁶⁸³ Título XVIII. *De la Administración departamental y municipal*. Artículo 182.- Los Departamentos para el servicio administrativo, se dividirán en Provincias, y éstas en distritos municipales.

⁶⁸⁴ Título XVIII. *De la Administración departamental y municipal*. Artículo 183.- Habrá en cada Departamento una Corporación administrativa denominada Asamblea departamental, compuesta de los Diputados que correspondan a la población a razón de uno por cada doce mil habitantes. La ley podrá variar la anterior base numérica de Diputados.

Las Asambleas Departamentales para cubrir los gastos del departamento podían establecer contribuciones pero con las condiciones y entre los límites que fije la ley⁶⁸⁶. Si bien el análisis que aquí se realiza es normativo hay que anotar que esta potestad que el texto constitucional le otorga a las Asambleas Departamentales, “...establecer contribuciones...”, la sujeta a la ley, es decir, que por lo menos en el ámbito constitucional la posibilidad de establecer tributos departamentales radicaba en las Asambleas, otra cosa es saber hasta que punto las condiciones y límites fijados por la ley permitían el ejercicio de esta posibilidad, ejercicio éste fuera del alcance de éste trabajo, pero el interrogante es válido e interesante de desarrollar.

A los actos expedidos por la asamblea departamental “ordenanzas” el texto constitucional les da fuerza obligatoria, reafirmando así su importancia⁶⁸⁷. Aún así estos actos eran susceptibles de ser impugnados por los particulares “agraviados”⁶⁸⁸.

Al respecto de la administración departamental, a su cargo se encontraba el gobernador, nombrado por el Presidente del cual era agente, tenía un periodo de 3 años prorrogables por nuevo nombramiento⁶⁸⁹.

⁶⁸⁵ Título XVIII. *De la Administración departamental y municipal*. Artículo 184.- Las Asambleas se reunirán ordinariamente cada dos años en la capital del Departamento.

⁶⁸⁶ Título XVIII. *De la Administración departamental y municipal*. Artículo 190.- Las Asambleas departamentales, para cubrir los gastos de administración que les correspondan, podrán establecer contribuciones con las condiciones y dentro de los límites que fije la ley. (Subrayas fuera de texto).

⁶⁸⁷ Título XVIII. *De la Administración departamental y municipal*. Artículo 191.- Las ordenanzas de las Asambleas son ejecutivas y obligatorias mientras no sean suspendidas por el Gobernador o por la autoridad judicial.

⁶⁸⁸ Título XVIII. *De la Administración departamental y municipal*. Artículo 192.- Los particulares agraviados por actos de las Asambleas pueden recurrir al Tribunal competente; y éste, por pronta providencia, cuando se trate de evitar un grave perjuicio, podrá suspender el acto denunciado.

⁶⁸⁹ Título XVIII. *De la Administración departamental y municipal*. Artículo 193.- En cada Departamento habrá un Gobernador que ejercerá las funciones del Poder Ejecutivo, como Agente de la Administración central por una parte, y por otra, como Jefe Superior de la Administración departamental. Artículo 194.- Los Gobernadores serán nombrados para un período de tres años y pueden continuar en su puesto por nuevo nombramiento.

Entre sus funciones se encontraban las de hacer cumplir las ordenes del Gobierno, dirigir la acción administrativa departamental, sancionar y suspender las ordenanzas según los términos constitucionales y de ley⁶⁹⁰.

En el nivel municipal se preveían unas corporaciones populares que se denominaban Concejos Municipales⁶⁹¹. Entre sus funciones se encontraban votar las contribuciones y gastos locales⁶⁹². El poder municipal era bien restringido, pues tenía que observar el orden nacional y el departamental para el ejercicio de sus intereses.

La administración municipal estaba a cargo del alcalde, agente del gobernador y “mandatario” del pueblo⁶⁹³.

La Constitución de 1886 contenía un título dedicado a la hacienda, y de allí es de resaltar, la imposibilidad de exigir ninguna contribución indirecta antes de seis meses de

⁶⁹⁰ Título XVIII. *De la Administración departamental y municipal*. Artículo 195.- Son atribuciones del Gobernador: 1. Cumplir y hacer que se cumplan en el Departamento las órdenes del Gobierno; 2. Dirigir la acción administrativa en el Departamento, nombrando y separando sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la Administración; 3. Llevar la voz del Departamento y representarlo en asuntos políticos y administrativos; 4. Auxiliar la justicia en los términos que determine la ley; 5. Ejercer el derecho de vigilancia y protección sobre las corporaciones oficiales y establecimientos públicos; 6. Sancionar, en los términos que determine la ley, las ordenanzas que expidan las Asambleas departamentales; 7. Suspender de oficio, o a petición de parte agraviada, por resolución motivada, dentro del término de diez días después de sus expedición, las ordenanzas de las Asambleas que no deban correr por razón de incompetencia, infracción de leyes o violación de derechos de tercero; y someter la suspensión decretada al Gobierno para que él la confirme o revoque; 8. Revisar los actos de las Municipalidades y los de los Alcaldes, suspender los primeros y revocar los segundos por medio de resoluciones razonadas y únicamente por motivos de incompetencia o ilegalidad; Y las demás que por la ley le competan.

⁶⁹¹ Título XVIII. *De la Administración departamental y municipal*. Artículo 198.- En cada Distrito municipal habrá una Corporación popular que se designará con el nombre de Consejo municipal.

⁶⁹² Título XVIII. *De la Administración departamental y municipal*. Artículo 199.- Corresponde a los Consejos municipales ordenar lo conveniente, por medio de acuerdos o reglamentos interiores, para la administración del Distrito; votar, en conformidad con las ordenanzas expedidas por las Asambleas, las contribuciones y gastos locales; llevar el movimiento anual de la población; formar el censo civil cuando lo determine la ley ejercer las demás funciones que le sean señaladas.

⁶⁹³ Título XVIII. *De la Administración departamental y municipal*. Artículo 200.- La acción administrativa en el distrito corresponde al Alcalde, funcionario que tiene el doble carácter de Agente del Gobernador y mandatario del pueblo.

sancionada la ley que la estableciera⁶⁹⁴, y ratificaba lo expresado en otros artículos, en tanto no podía haber gasto sin partida ordenada⁶⁹⁵.

Para su reforma contenía un sistema rígido, se contemplaba el acto legislativo, el cual tenía que cursar dos vueltas en el Congreso⁶⁹⁶.

3.7.1 Reformas.

La Carta de la Regeneración estuvo enmarcada en numerosas y sucesivas reformas, lo cual alteró su composición original en cuanto a los artículos y sus temas; muchas de las reformas modificaron artículos sensibles al análisis que se está realizando tanto en función del territorio, su división, la organización y funciones de los poderes públicos, enfocados éstos aspectos al establecimiento y recaudo de los tributos. Aunque varios artículos incluidos en el análisis fueron reformados en más de una ocasión, en este aparte nos limitaremos a la última modificación.

El artículo tercero que determinaba el territorio fue reformado por el acto legislativo uno de 1968⁶⁹⁷. Así, se estableció que el territorio de Colombia era aquel que limitaba con Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador, y Nicaragua. Los límites de Colombia sólo podrían variarse en virtud de tratados o convenios aprobados por el Congreso, adoptando una postura firme y validando el Derecho Internacional público, pero en vez de remitirlo a él para su determinación del territorio, transcribe los límites en la Carta Política.

⁶⁹⁴ Título XIX. *De la Hacienda*. Artículo 204.- Ninguna contribución indirecta ni aumento de impuestos de esta clase, empezará a cobrarse sino seis meses después de promulgada la ley que establezca la contribución o el aumento.

⁶⁹⁵ Título XIX. *De la Hacienda*. Artículo 206.- Cada Ministerio formará cada dos años el Presupuesto de gastos de su servicio, y lo pasará al del Tesoro, por el cual será redactado el general de la Nación, y sometido a la aprobación del Congreso, junto con el de rentas en que se propondrán los medios necesarios para cubrir las obligaciones. Cuando el Congreso no vote ley de Presupuesto para el correspondiente bienio económico, continuará vigente el Presupuesto del bienio anterior. Artículo 207.- No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas departamentales, o las Municipalidades; ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo Presupuesto.

⁶⁹⁶ Título XX. *De la reforma de esta Constitución y abrogación de la anterior*. Artículo 209.- Esta Constitución podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado en tres debates por el Congreso en la forma ordinaria, transmitido por el Gobierno, para su examen definitivo, a la Legislatura subsiguiente, y por ésta nuevamente debatido, y últimamente aprobado por dos tercios de los votos en ambas Cámaras.

El artículo quinto que dividía el territorio nacional fue reformado por el acto legislativo uno de 1968 y la división territorial de la República sería la de departamentos, intendencias, comisarías, municipios y distritos municipales. Se acrecientan los requisitos para formar un nuevo departamento del territorio de uno ya existente, y cuando se forme un nuevo departamento, la ley que lo crea deberá cuantificar la parte de la deuda pública que le corresponde; empero el Congreso no era soberano para modificar el territorio nacional a su capricho, pues debía contar con el visto bueno de los respectivos consejos municipales⁶⁹⁸.

Aunque el artículo 7º que disponía la no necesaria concordancia entre los límites generales y la prestación de servicios públicos y funciones administrativas, fue modificado, y la reforma incluyó unos aspectos que el original no contemplaba, pero no se reformó aspecto relevante en lo fiscal⁶⁹⁹.

⁶⁹⁷ Acto legislativo N º 1, 11 de diciembre, 1968. Artículo 1.

⁶⁹⁸ Acto legislativo N º 1, 11 de diciembre, 1968 Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia. El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 2.- El Artículo 5. de la Constitución Nacional quedará así: Son entidades territoriales de la República los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías y los Municipios o Distritos Municipales, en que se dividen aquellos y éstas. La ley podrá decretar la formación de nuevos Departamentos, desmembrando o no las entidades existentes, siempre que se llenen estas condiciones: 1. Que haya sido solicitada por las tres cuartas partes de los Concejos de la comarca que ha de formar el nuevo Departamento; 2. Que el nuevo Departamento tenga por lo menos quinientos mil habitantes y cincuenta millones de pesos de renta anual, sin computar en esta suma las transferencias que reciba de la Nación. A partir del año siguiente al de la vigencia de este Acto Legislativo, las bases de población y renta se aumentarán anualmente en un cuatro y quince por ciento, respectivamente; 3. Que aquel o aquellos de que fuere segregado, quede cada uno con población y renta por lo menos iguales a las exigidas para el nuevo Departamento; 4. Concepto previo favorable del Gobierno Nacional sobre la conveniencia de crear el nuevo Departamento; 5. Declaración previa del Consejo de Estado de que el proyecto satisface las condiciones exigidas en este Artículo; La ley que cree un Departamento determinará la forma de liquidación y pago de la deuda pública que quede a cargo de las respectivas entidades. La ley podrá segregar territorio de un Departamento para agregarlo a otro u otros limítrofes, o para erigirlo en Intendencia o Comisaría, teniendo en cuenta la opinión favorable de los Concejos Municipales del respectivo territorio y el concepto previo de los Gobernadores de los Departamentos interesados y siempre que aquél o aquéllos de que fueron segregados quede cada uno con la población y rentas por lo menos iguales a las exigidas para un nuevo Departamento en el momento de su creación. La ley reglamentará lo relacionado con esta disposición. Las líneas divisorias dudosas serán determinadas por comisiones demarcadoras nombradas por el Senado de la República. Los Actos Legislativos que sustituyan, deroguen o modifiquen las condiciones para la creación de Departamentos o eximan de alguna de éstas, deberán ser aprobados por los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

⁶⁹⁹ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 4.- El Artículo 7º de la Constitución Nacional quedará así: Fuera de la división general del territorio habrá otras, dentro de los límites de cada Departamento, para

El artículo 8° referente a la nacionalidad colombiana fue modificado de tal manera que cualquier hijo, ya sea extramatrimonial o no, de madre o padre colombianos pueda ser colombiano una vez se domicilie en el país. También se eliminó el numeral segundo titulado “por origen y vecindad”, contemplando los colombianos por nacimiento y adopción⁷⁰⁰.

El artículo 9° que prescribía la pérdida de la nacionalidad colombiana para aquel colombiano que recibiera carta de naturalización del país extranjero en el que estuviera domiciliado, fue reformado permitiendo volver a recobrar la nacionalidad con arreglo a las leyes; la reforma contempló también las causales de pérdida y suspensión que se encontraban en los anteriores artículos 16 y 17 eliminando la mayoría de ellas⁷⁰¹.

En el tema de la ciudadanía se eliminó el sexo para ser ciudadano, así entonces ya no serán únicamente los varones mayores de 21 años ciudadanos, lo serán los colombianos mayores de 18 años⁷⁰².

El artículo 18 que estipulaba la necesidad de la ciudadanía para optar a empleo público y ejercer funciones electorales, fue reformado de tal manera que la función electoral se definió como elegir y ser elegido⁷⁰³.

arreglar el servicio público. Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división general.

⁷⁰⁰ Acto legislativo N° 1, agosto 5, 1936 REFORMATARIO DE LA CONSTITUCIÓN. El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 3.- Son nacionales colombianos: 1. Por nacimiento: a) Los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos, o que siendo hijos de extranjeros se hallen domiciliados en la República; b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la República. 2. Por adopción: a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización; b) Los hispanoamericanos y brasileños por nacimiento que, con autorización del Gobierno, pidan ser inscritos como colombianos ante la Municipalidad del lugar donde se establecieron.

⁷⁰¹ Acto legislativo No. 1, agosto 5, 1936 REFORMATARIO DE LA CONSTITUCIÓN. El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 4.- La calidad de nacional colombiano se pierde por adquirir carta de naturalización en país extranjero, fijando domicilio en el exterior, y podrá recobrase con arreglo a las leyes.

⁷⁰² Acto legislativo No. 1, 18 de diciembre, 1975 .El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 1.- El Artículo 14 de la Constitución Política quedará así: «Son ciudadanos los colombianos mayores de 18 años. La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha perdido la nacionalidad. También se pierde o se suspende, en virtud de decisión judicial, en los casos que determinen las leyes. Los que hayan perdido la ciudadanía podrán solicitar rehabilitación».

El artículo 32 que refiriéndose a las contribuciones contemplaba al tributo como una privación de la propiedad, fue reformado por el artículo 6 del acto legislativo 3 de 1910, y acogiendo su encabezado optimiza el principio de legalidad anteponiendo la presencia de las Asambleas y Concejos⁷⁰⁴.

El artículo 55 que preveía la exención a favor de la iglesia, el artículo 57 que estipulaba el carácter limitado de los poderes públicos con su ejercicio separado, el 58 que otorgaba al congreso la potestad de hacer las leyes y dividía al legislativo, el 59 que designaba al Presidente jefe del poder ejecutivo, y el 172 que establecía el voto directo de terminados funcionarios fueron derogados⁷⁰⁵.

El artículo 57 que estipulaba el carácter limitado de los poderes públicos con su ejercicio separado, también derogado, se reforma y se determinan las ramas del poder público, y establece la colaboración armónica⁷⁰⁶.

El 58 que otorgaba al congreso la potestad de hacer las leyes y dividía al legislativo, se reforma de tal manera que sólo prevé la división del Congreso⁷⁰⁷.

⁷⁰³ Acto legislativo No. 1, 18 de diciembre, 1975. El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 2.- El Artículo 15 de la Constitución Política quedará así: «La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir y ser elegido y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción».

⁷⁰⁴ Acto Legislativo No. 3 de 1910. Artículo 6. En tiempos de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones.

⁷⁰⁵ Acto legislativo N° 1, agosto 5, 1936. REFORMATARIO DE LA CONSTITUCIÓN. El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 34.-Quedan expresamente derogados los Artículos 4.º (en sus tres últimos incisos), 8.º, 9.º, 11.º, 12.º, 14.º, 15.º, 16.º, 17.º, 18.º, 19.º, 31.º, 32.º, 36.º, 38.º, 39.º, 40.º, 41.º, 43.º, 49.º, 50.º, 53.º, 55.º, 56.º, 57.º, 58.º (inciso 2.º), 59.º, 60.º, 64.º, 91.º, 111.º, 135.º y 172.º de la Constitución Nacional; 1.º, 2.º, 5.º, 8.º, 23.º, 43.º y 44.º del Acto legislativo número 3 de 1910, y el Acto legislativo número 1 de 1932; y modificados los Artículos 37 y 47 (incisos 1.º y 3.º), 88 y 90 (en lo relativo al 88) de la Constitución, 21 del Acto legislativo número 3 de 1910 y 4.º del Acto legislativo número 1 de 1930.

⁷⁰⁶ Acto legislativo N° 1, febrero 16, 1945. Reformatorio de la Constitución Nacional El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 6.- El Artículo 52 de la Constitución quedará así: Artículo 52.- Son ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional. El Congreso, el Gobierno y los jueces tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado.

⁷⁰⁷ Acto legislativo N° 1, febrero 16, 1945. Reformatorio de la Constitución Nacional El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 7.- El Congreso lo forman el Senado y la Cámara de Representantes.

El 59 que trataba del jefe de la rama ejecutiva y de cómo con la reunión de sus ministros conformaba el gobierno fue modificado, de tal manera que establece la validez de los actos del ejecutivo sólo en tanto el decreto éste firmado también por el ministro del ramo correspondiente, quien por ese hecho se vuelve responsable⁷⁰⁸.

Las reuniones del Congreso que eran cada dos años ahora eran cada año, las legislaturas que antes eran de 120 días ahora eran de 50, y en el mismo artículo se dispuso sobre las sesiones extraordinarias⁷⁰⁹.

Se estableció la creación de comisiones permanentes para la discusión de temas que no alcanzaban a ser tratados en las legislaturas⁷¹⁰.

En cuanto a las funciones del Congreso las pertinentes al análisis objeto del presente esfuerzo, se mantienen, "...interpretar, reformar y derogar las leyes, modificar la división general del territorio, conceder atribuciones a las Asambleas departamentales, revestir al Presidente de facultades extraordinarias, establecer las rentas tanto ordinarias como

⁷⁰⁸ Acto legislativo N° 1, febrero 16, 1945. Reformatorio de la Constitución Nacional El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 30.- El Artículo 120 de la Constitución quedará así: Artículo 120.- 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 el Jefe del Departamento Administrativo correspondiente, constituyen el Gobierno. Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea refrendado y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Jefe de Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se constituyen responsables.

⁷⁰⁹ Acto legislativo N° 1, 25 de mayo, 1938 Reformatorio de la Constitución. El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 1.- Las Cámaras Legislativas se reunirán ordinariamente por derecho propio el 20 de julio de cada año, en la capital de la República. Si por cualquier causa no pudieren hacerlo en la fecha indicada, se reunirán tan pronto como fuere posible dentro del año. Las sesiones ordinarias del Congreso durarán ciento cincuenta días. Artículo 2.- También se reunirá el Congreso por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale, en sesiones extraordinarias. En este caso no podrá ocuparse sino en los negocios que el Gobierno someta a su consideración.

⁷¹⁰ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 9.- El Artículo 72 de la Constitución Nacional quedará así: Cada Cámara elegirá, para períodos no menores de dos años, Comisiones Permanentes que tramitarán el primer debate de los proyectos de ley. Salvo lo especialmente previsto en la Constitución, la ley determinará el número de Comisiones Permanentes y el de sus miembros, lo mismo que las materias de que cada una deberá ocuparse. El Senado de la República y la Cámara de Representantes podrán disponer que cualquiera de las Comisiones Permanentes sesione durante el período de receso con el fin de debatir los asuntos pendientes en la legislatura anterior, de realizar los estudios que la corporación respectiva determine o de preparar los proyectos que las Cámaras les encomienden. El Gobierno podrá convocarlas para los mismos propósitos.

extraordinarias, y aprobar los gastos de la república...”, aunque el artículo correspondiente fue objeto de reforma⁷¹¹.

⁷¹¹ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 11.- El Artículo 76 de la Constitución Nacional quedará así: Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejercer las siguientes atribuciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes; 2. Expedir Códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones; 3. Dictar las normas orgánicas del Presupuesto Nacional; 4. Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas, que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos; 5. Modificar la división general del territorio, con arreglo al Artículo 5.º de la Constitución; establecer y reformar las otras divisiones territoriales de que trata el Artículo 7.º, y fijar las bases y las condiciones para la creación de Municipios; 6. Dictar el Reglamento del Congreso y uno común para las Cámaras; 7. Conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales; 8. Variar, en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales; 9. Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales; 10. Regularlos otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los Artículos 62, 132 y demás preceptos constitucionales; expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, de las empresas industriales o comerciales del Estado, y dictar las normas correspondientes a las carreras administrativas, judicial y militar; 11. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional; 12. Revestir, pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen; 13. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración; 14. Decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija; 15. Fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda y arreglar el sistema de pesas y medidas; 16. Aprobar o improbar los contratos o convenios que celebre el Presidente de la República con particulares, compañías o entidades públicas en los cuales tenga interés la Nación, si no hubieran sido previamente autorizados o si no se hubieran llenado en ellos las formalidades prescritas por el Congreso o si algunas de sus estipulaciones no estuvieren ajustadas a la respectiva ley de autorizaciones; 17. Decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la Patria y señalar los monumentos que deban erigirse; 18. Aprobar o improbar los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados; 19. Conceder, por Mayoría de dos tercios de los votos de los miembros que componen cada Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En el caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar; 20. Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes; 21. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías; 22. Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificarlos aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; 23. Crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras; 24. Unificarlas normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República. (Subrayas fuera texto). Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 63.- El Artículo 198 de la Constitución Nacional quedará así: “... La ley podrá establecer diversas categorías de Municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración...”.

Por medio de reforma se establece la unidad de materia en la actividad legislativa, y se impone la correspondencia entre el título de la ley y el contenido de la misma⁷¹².

La reforma del artículo 79 establece que los proyectos de ley que establecen exenciones y fijan los planes de desarrollo sólo pueden ser presentadas por el gobierno⁷¹³.

Entre las comisiones especiales que se establecieron hay una dedicada a la vigilancia de los planes de desarrollo, el gasto público y el desarrollo económico y social⁷¹⁴.

⁷¹² Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 12.- El Artículo 77 de la Constitución Nacional quedará así: Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva Comisión rechazará las iniciativas que no se acuerden con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Comisión. Artículo 22.- El Artículo 92 de la Constitución Nacional quedará así: El título de las leyes deberá corresponder precisamente el contenido del proyecto y a su texto precederá esta fórmula: «El Congreso de Colombia DECRETA:».

⁷¹³ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 13.- El Artículo 79 de la Constitución Nacional quedará así: Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho. Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 3.º, 4.º, 9.º y 22.º del Artículo 76, y las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que creen servicios a cargo de la Nación o los traspasen a ésta; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno. Sin embargo, respecto de las leyes que desarrollen las materias a que se refiere el numeral 20 del Artículo 76 y las relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios, tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso. Sobre las materias específicas propuestas por el Gobierno, las Cámaras podrán introducir en los proyectos respectivos las modificaciones que acuerden, salvo lo dispuesto en el Artículo 80. Las leyes a que se refieren los incisos 2.º y 3.º del Artículo 182 se tramitarán conforme a las reglas del Artículo 80.

⁷¹⁴ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 14.- El Artículo 80 de la Constitución Nacional quedará así: Habrá una Comisión Especial Permanente encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4º del Artículo 76 y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que la evolución del gasto público. Durante el receso del Congreso, esta Comisión podrá sesionar, por iniciativa propia o convocatoria del Gobierno, y rendirá los informes que determine la ley o las Cámaras le soliciten. Esta Comisión estará formada por un Senador y un Representante de cada Departamento y dos Representantes más de las Intendencias y Comisarías, todos elegidos por dichas corporaciones en la proporción en que estén representados los partidos en las Cámaras. En el primer debate de los proyectos de ley sobre las materias del ordinal 4º del Artículo 76, cualquier miembro de las Cámaras podrá presentar ante la Comisión Especial Permanente, la propuesta de que una determinada inversión o la creación de un servicio nuevo sean incluidos en los planes y programas. Si la inversión o el servicio han sido ya objeto de estudios de factibilidad que muestran su costo, su beneficio con relación a las posibles alternativas y su utilidad social y económica, y la Comisión, previo estudio de su organismo asesor, las acogiere por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, pasarán al Gobierno para que se incluyan en los planes y programas o en sus reajustes, si los hubiere.

Si un proyecto no contare aún con los estudios arriba mencionados, la Comisión podrá incluir la realización de los mismos dentro del plan, con el lleno de las formalidades que contempla el inciso anterior. Con todo, si el Gobierno juzga inaceptable la iniciativa, informará a la Comisión en un término de diez días sobre las razones que motivaron su rechazo. Si con la misma votación la Comisión insistiere, el Gobierno procederá a efectuar los reajustes

Se modifican todos los requisitos exigibles a los proyectos que se presenten para poder ser ley⁷¹⁵.

El artículo que le permitía al gobierno participar en la discusión de los proyectos de ley desaparece, y su lugar nominal lo ocupa un artículo que determina la forma cómo se aprobaban los proyectos⁷¹⁶.

El artículo que permitía la objeción del ejecutivo fue modificado aunque en forma levísima, al conformarlo en un solo párrafo y quitar el “aprobare” por objetare⁷¹⁷.

pertinentes. La Comisión Especial Permanente tendrá cinco meses para decidir sobre los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social y de las obras públicas, a partir de la fecha en que le sean presentados por el Gobierno, a cuyo vencimiento perderá la competencia, la cual automáticamente corresponderá a la Cámara de Representantes hasta por tres meses de sesiones, para decidir en un sólo debate. Aprobado por la Cámara, o transcurrido el término señalado sin que hubiere decidido, pasará ipso facto al conocimiento del Senado con un plazo igual, a cuyo vencimiento, si no hubiere decisión, el Gobierno podrá poner en vigencia el proyecto mediante decreto con fuerza de ley. La Comisión designará tres Senadores y tres Representantes para que concurren, con carácter informativo, ante los organismos nacionales encargados de preparar los planes y programas.

⁷¹⁵ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 15.- El Artículo 81 de la Constitución Nacional quedará así: Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la Comisión respectiva; 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, salvo lo dispuesto en Artículo 80; 3. Haber sido aprobado en cada Cámara, en segundo debate; 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno. El primero y segundo debates de cualquier proyecto deberán verificarse en días distintos, salvo las excepciones que previamente haya señalado el reglamento. Los proyectos de ley que no hayan sido acumulados en la forma que ordene el reglamento, no podrán discutirse ni votarse conjunta o simultáneamente. Un proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la respectiva Cámara a solicitud de su autor, de un miembro de la Comisión o del Gobierno. Si la decisión de la Comisión fuere improbadada por Mayoría absoluta de votos de la Cámara correspondiente, el proyecto pasará a otra Comisión Permanente para que decida sobre él en primer debate.

⁷¹⁶ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 17.- El Artículo 83 de la Constitución quedará así: En el Congreso pleno, en las Cámaras y en las Comisiones Permanentes de éstas, las decisiones se tomarán por la mitad más uno de los votos de los asistentes, a no ser que la Constitución exija expresamente una Mayoría especial. Las leyes que modifiquen el régimen de elecciones deberán ser aprobadas por los dos tercios de los votos de los asistentes. Las normas sobre quórum y Mayorías decisorias regirán también para las Asambleas Departamentales, Consejos Intendenciales y Comisariales y Concejos Municipales. Parágrafo transitorio. La derogación o reforma de las normas constitucionales relativas a la alternación de los partidos liberal y conservador en la Presidencia de la República y a la paridad en el Senado y Cámara de Representantes, requerirán hasta el 7 de agosto de 1974 el voto favorable de los dos tercios de los votos de los asistentes en una y otra Cámara. Igual votación se exigirá hasta el 7 de agosto de 1978 para la derogación o reforma de la paridad de los mismos partidos en la Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado. Con excepción de las mesas directivas, la elección de funcionarios que hagan las corporaciones de elección popular, hasta el 19 de julio 1974, necesitará los dos tercios de los votos de los asistentes. Las minorías tendrán participación en las mesas directivas de las corporaciones de elección popular.

⁷¹⁷ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 18.- El Artículo 85 de la Constitución Nacional quedará así: Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras pasará al Gobierno, y si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen.

El término para objetar los proyectos de ley varía dándole más tiempo al ejecutivo para el estudio de los proyectos, facilitándole sus funciones⁷¹⁸.

El Presidente de la República sólo podía presentar objeciones en una oportunidad, las objeciones reconsideradas deberán ser aprobadas por la mitad mas uno de los miembros de una y otra Cámara, cuando las objeciones se refieran a los proyectos sobre el presupuesto de rentas y gastos, los planes de desarrollo, y la modificación del territorio de los departamentos y demás entidades territoriales, para rechazarlos se requería de las dos terceras partes de cada una de las Cámaras⁷¹⁹.

El artículo que establecía que los proyectos pendientes de sesiones se tenía que presentar de nuevo, desde el primer debate, en la siguiente legislatura, fue reemplazado por la declaratoria de urgencia que podía hacer el ejecutivo sobre los proyectos de ley en discusión, acrecentando así su protagonismo⁷²⁰.

En cuanto a la conformación del Senado, se flexibilizó el criterio de integración permitiendo el incremento de los miembros de esta Cámara. Así el número de senadores por cada Departamento será de 2 miembros fijos y uno más, por cada

⁷¹⁸ Acto Legislativo N° 1 de 1968. Artículo 19.- El Artículo 86 de la Constitución Nacional quedará así: El Presidente de la República dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte Artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta Artículos y hasta de veinte días cuando los Artículos sean más de cincuenta. Si el Presidente, una vez transcurridos los indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las Cámaras se pusieren en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.

⁷¹⁹ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 20.- El Artículo 88 de la Constitución Nacional quedará así: El Presidente de la República sancionará sin poder presentar nuevas objeciones, el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara. Sin embargo, cuando las objeciones se refieran a cualquiera de los proyectos mencionados en los ordinales 2º, 3º 4º y 5º del Artículo 76, su rechazo en la Comisión o Cámara respectiva deberá ser aprobado por los dos tercios de los votos de los miembros que componen una y otra.

⁷²⁰ Acto Legislativo No. de 1968. Artículo 21.- El Artículo 91 de la Constitución Nacional quedará así: El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de cualquier proyecto de ley, y en tal caso la respectiva Cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este plazo la manifestación de urgencia puede repetirse en todos los trámites constitucionales del proyecto; y si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier asunto hasta que la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él. Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una Comisión Permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra Cámara para dar primer debate al proyecto.

fracción superior a 100.000 habitantes y no 3 senadores por Departamento, sin importar su población⁷²¹.

Se elimina el requisito de carácter económico para poder aspirar al cargo de senador, pero es necesario haber ejercido uno de varios cargos definidos en la misma Carta⁷²². Se reformó asimismo su período, de 6 a 4 años⁷²³.

La integración de la Cámara de Representantes al igual que la del Senado cambió, de un representante elegido por cada 50.000 habitantes de su Departamento a 2 representantes por Departamento y uno más por cada fracción superior a 50.000 habitantes⁷²⁴. Para aspirar al cargo de representante, se requería no haber sido

⁷²¹ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 23.- El Artículo 93 de la Constitución Nacional quedará así: El Senado de la República se compondrá de dos Senadores por cada Departamento, y uno más por cada doscientos mil o fracción mayor de cien mil habitantes que tengan en exceso sobre los primeros doscientos mil. Cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, la anterior base se aumentará en la misma proporción del incremento de población que de él resultare. Las faltas absolutas o temporales de los Senadores serán llenadas por los suplentes respectivos, siguiendo el orden de colocación de sus nombres en la correspondiente lista electoral. El número de suplentes será igual al número de Senadores principales. Parágrafo transitorio. En las elecciones que se efectúen en 1970, se elegirá el mismo número de Senadores que hoy tiene cada Departamento. Cada uno de los Departamento creados con posterioridad a las elecciones de 1966 elegirá cuatro Senadores. (Subrayas fuera de texto).

⁷²² Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 24.- El Artículo 94 de la Constitución Nacional quedará así: Para ser elegido Senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección y, además, haber desempeñado algunos de los cargos de Presidente de la República, Designado, Miembro del Congreso, Ministro del Despacho, Jefe de Departamento Administrativo, Jefe de Misión Diplomática, Gobernador de Departamento, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de Tribunal Superior o Contencioso-Administrativo, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Profesor Universitario por cinco años a lo menos, o haber ejercido por tiempo no menor de cinco años, una profesión con título universitario. Ningún ciudadano que haya sido condenado por sentencia judicial a pena de presidio o prisión, puede ser elegido Senador. Se exceptúa de esta prohibición los condenados por delitos políticos. (Subrayas fuera de texto).

⁷²³ Acto legislativo N° 3, 31 de octubre, 1910. Reformatorio de la Constitución Nacional. En el nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, la *Asamblea Nacional de Colombia*, DECRETA: Artículo 16.- Los Senadores durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones y son reelegibles indefinidamente.

⁷²⁴ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 26.- El Artículo 99 de la Constitución Nacional quedará así: "...La Cámara de Representantes se compondrá de dos Representantes por cada Departamento y uno más por cada cien mil o fracción mayor de cincuenta mil habitantes que tenga en exceso sobre los primeros cien mil. Cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, la anterior base se aumentará en la misma proporción del incremento de población que de él resultare...".

condenado a pena corporal; requisito que se modificó en tanto si la pena de prisión provenía de delito de origen político se podía aspirar a ocupar a un escaño⁷²⁵.

El período de los representantes contenido en el artículo 101 se mantuvo en 4 años, sin embargo, la reforma de la que fue objeto este artículo no modificó el período sino que incluyó uno de los pilares del desmonte del Frente Nacional⁷²⁶.

Relevante si fue la reforma sufrida por el artículo 102, pues ahí se establecía que las leyes que establecieran contribuciones tenían que iniciarse en la Cámara de Representantes, requisito éste desechado por la reforma, dejando así la opción de poder presentar el proyecto también en el Senado de la República⁷²⁷.

En cuanto al ejecutivo, el Presidente ya no es elegido por las Asambleas Electorales sino por el voto directo de los ciudadanos, y su período pasó de 6 a 4 años⁷²⁸.

⁷²⁵ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 27.- El Artículo 100 de la Constitución Nacional quedará así: Para ser elegido Representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección. Ninguna persona que haya sido condenada por sentencia judicial a pena de presidio o prisión, puede ser elegida Representante. Se exceptúan de esta prohibición los condenados por delitos políticos.

⁷²⁶ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 28.- El Artículo 101 de la Constitución Nacional quedará así: A partir del 20 de julio de 1970 los miembros de la Cámara de Representantes durarán en ejercicio de sus funciones cuatro años, y serán reelegibles indefinidamente.

⁷²⁷ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 29.- El Artículo 102 de la Constitución Nacional quedará así: Son atribuciones especiales de la Cámara de Representantes: 1. Elegir el Procurador General de la Nación, de tema presentada por el Presidente de la República; 2. Elegir el Contralor General de la República; 3. Examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro, que le presente el Contralor; 4. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales o legales, al Presidente de la República, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los Consejeros de Estado, aun cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este último caso por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos; 5. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Procurador General de la Nación o por particulares, contra los expresados funcionarios, y si prestan mérito, fundar en ellas acusaciones ante el Senado.

⁷²⁸ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 37.- El Artículo 114 de la Constitución Nacional quedará así: El Presidente de la República será elegido en un mismo día por el voto directo de los ciudadanos y para un período de cuatro años, en la forma que determine la ley. La elección de Presidente de la República y de miembros del Congreso, se hará en un mismo día en la fecha que determine la ley; la de las otras corporaciones a que se refiere el inciso 3.º del Artículo 83 se efectuará el mismo día, cuando su renovación coincida con la del Congreso. (subrayas fuera del texto).

Las funciones del Presidente de la República con relación al Congreso, antes para citarlo a sesiones extraordinarias requería del visto bueno del Consejo de Estado, eliminándose este requisito con la reforma⁷²⁹.

La rama ejecutiva fue objeto de una reforma importante considerando que las vacancias del Presidente de la República ya no serían suplidas por el Vicepresidente sino por un suplente designado por el Congreso⁷³⁰.

El eterno tema de la reelección es objeto de una cuidadosa aclaración, restringiendo las eventualidades en las que se permiten la reelección⁷³¹.

Se estableció la responsabilidad del Presidente o de quien haga sus veces por sus actos u omisiones que violen la Constitución y las leyes⁷³².

El sistema electoral dejar de ser binario para ser directo, así el Presidente y los Senadores dejan de ser elegidos por las Asambleas Electorales, para ser elegidos por los ciudadanos⁷³³. Las elecciones de Senadores y diputados a las Asambleas Departamentales se realizan al igual que las de los Representantes a la Cámara, es decir que cada Departamento constituía un círculo electoral⁷³⁴.

⁷²⁹ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 39.- El Artículo 118 de la Constitución Nacional quedará así: Corresponde al Presidente de la República, en relación con el Congreso: "... 2. Convocarlo a sesiones extraordinarias;...".

⁷³⁰ Acto Legislativo No. 1 de 1977. Artículos 2, 4 y 5.

⁷³¹ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 45.- El Artículo 129 de la Constitución Nacional quedará así: El Presidente de la República no es reelegible en ningún caso para el período inmediato. No podrá ser elegido Presidente de la República ni Designado el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia dentro de un año antes de la elección Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los cargos a que se refiere el inciso primero del Artículo 108.

⁷³² Acto Legislativo No. 3 de 1910. Artículo 45.- En toda elección en que se vote por más de dos individuos, aquélla se hará por el sistema del voto incompleto, o del cociente electoral, o del voto acumulativo, u otro cualquiera que asegure la representación proporcional de los partidos. La ley determinará la manera de hacer efectivo este derecho.

⁷³³ Acto Legislativo No. 1 de 1975. Artículo 3.- El Artículo 171 de la Constitución Política quedará así: Todos los ciudadanos eligen directamente Concejales, Consejeros Intendenciales, Diputados a las Asambleas Departamentales, Representantes, Senadores y Presidente de la República.

Se estrena la cláusula de inhabilidades en el derecho constitucional colombiano⁷³⁵, y la prohibición en participación en política diferente a la de ejercer el sufragio⁷³⁶.

En materia territorial aunque si bien la Carta de la regeneración permitía la dirección de los asuntos departamentales a las Asambleas las funciones establecidas en la Constitución y delegadas desde el orden nacional vía ley, las reformas posteriores dan un aire más laxo a éstas entidades, pues gozaban de *independencia* para la administración de sus asuntos. Sin embargo sigue siendo muy grande el bozal, toda vez que la ley que estableciera esas funciones tenía que ser propuesto por el Gobierno Nacional⁷³⁷.

En cuanto a su conformación ya no será de uno por cada 12.000 habitantes, se establece un límite numérico en tanto no puede ser menos de 15 no más de 30 según su población. Sus reuniones ahora serán cada año, por un término de dos meses y se establece la opción de poder ser citadas a sesiones extraordinarias ha llamado del

⁷³⁴ Acto Legislativo No. 1 de 1945 artículos 17, inc. 4° y 78. Acto Legislativo No. 1 de 1968 artículo 51.

⁷³⁵ Acto Legislativo No. 1 de 1945. Artículo 63.- El Artículo 156 de la Constitución quedará así: Artículo 156.- En ninguna elección o nombramiento hecho por funcionarios judiciales o del Ministerio Público, podrán designarse personas que sean parientes dentro del cuarto grado civil de consanguinidad o segundo de afinidad con alguno de los Magistrados o Jueces que intervienen en la elección o nombramiento, o con los que han participado en la elección o nombramiento de quienes deben hacer la designación.

⁷³⁶ Acto Legislativo No. 1 de 1945. Artículo 70.- El Artículo 164 de la Constitución quedará así: Artículo 164.- Los funcionarios de la rama Jurisdiccional y los empleados subalternos de la misma, así como los del Ministerio Público, no podrán ser miembros activos de partidos políticos ni intervenir en debates de carácter electoral, a excepción del ejercicio del sufragio. La desobediencia a este mandato es causal de mala conducta, que ocasiona la pérdida del empleo.

⁷³⁷ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 53.- El Artículo 182 de la Constitución Nacional quedará así: Los Departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los Municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los Departamentos, las Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos Municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan. El treinta por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población.

gobernador⁷³⁸. Se establece su patrimonio y la protección de éste, cosa que en el original de Caro era impensable⁷³⁹.

Se restringe el poco poder tributario de las Asambleas Departamentales pues en el original ellas aprobaban el presupuesto de rentas y gastos dentro del marco de la Constitución y la ley sin más, este aspecto se reformó de tal manera que todo tributo tenía que ser propuesto por el Gobernador, agente inmediato del ejecutivo Nacional, del Gobierno, aunque se les permitía modificar la propuesta⁷⁴⁰.

Se elimina igualmente la fiscalización de las rentas seccionales por parte de las Asambleas Departamentales pues se crean las contralorías departamentales⁷⁴¹.

⁷³⁸ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 55.- El Artículo 185 de la Constitución Nacional quedará así: En cada Departamento habrá una corporación administrativa de elección popular, que se denominará Asamblea Departamental, integrada por no menos de quince ni más de treinta miembros, según lo determine la ley, atendida la población respectiva. El número de suplentes será igual al de los principales, y reemplazarán a éstos en caso de falta absoluta o temporal, según el orden de colocación en la respectiva lista electoral. Para ser Diputado se requieren las mismas calidades que para ser Representante. Las Asambleas se reunirán ordinariamente cada año en la capital del Departamento, por un término de dos meses. Los Gobernadores podrán convocarlas a sesiones extraordinarias para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que ellos les sometan. La ley fijará fecha de las sesiones ordinarias y el régimen de incompatibilidades de los Diputados.

⁷³⁹ Acto Legislativo No. 3 de 1910. Artículo 51.- Los bienes, derechos, valores y acciones que por leyes o por decretos del Gobierno Nacional o por cualquier otro título pertenecieron a los extinguidos Estados Soberanos, continuarán siendo propiedad de los respectivos Departamentos. Exceptúanse los inmuebles que se especifican en el Artículo 202 de la Constitución. Acto Legislativo N° 1 de 1968. Artículo 54.- El Artículo 183 de la Constitución Nacional quedará así: Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de tales entidades.

⁷⁴⁰ Acto Legislativo No. 1 de 1968. Artículo 57.- El Artículo 187 de la Constitución Nacional quedará así: Corresponde a las Asambleas, por medio de ordenanzas: "... 7. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del Departamento, con base en el proyecto presentado por el Gobernador y de acuerdo con las correspondientes normas legales. En todo caso, las ordenanzas que decreten inversiones y participaciones de fondos departamentales; las que decreten cesiones de bienes y rentas del Departamento, y las que creen servicios a cargo del mismo o las traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador ... 11. Las demás funciones que les señalen la Constitución y las leyes. Parágrafo. En los casos de los ordinales... 7º, las Asambleas conservan el derecho de introducir en los proyectos y respecto a las materias específicas sobre que versan, las modificaciones que acuerden...".

⁷⁴¹ Acto Legislativo No.1 de 1968. Artículo 59.- El Artículo 190 de la Constitución Nacional quedará así: "... La vigilancia de la gestión fiscal de los Departamentos y Municipios corresponde a las Contralorías Departamentales, salvo lo que la ley determine respecto a Contralorías Municipales...".

Se perfecciona el régimen de validez de las ordenanzas y acuerdos, pues serán obligatorias en tanto no sean anuladas o suspendidas por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, dejando de un lado el agravio sufrido por los ciudadanos⁷⁴².

Se acrecientan los poderes de los gobernadores, pues a iniciativa de ellos es que se pueden aprobar las rentas departamentales, además son ellos los que pueden objetar ya sea por inconstitucionalidad, legalidad o inconveniencia los proyectos de ordenanzas, revisar por las mismas causas los actos de los Concejos Municipales y hasta de revocar los actos de los alcaldes⁷⁴³.

El poder tributario de los Concejos Municipales no se ve disminuido pues siempre estuvo sometido a la Constitución, la ley, y las ordenanzas para el establecimiento de las contribuciones y gastos locales, aunque el artículo fue reformado⁷⁴⁴.

Entre las reformas que sufrió la Constitución del 86 se encuentra la que adopta un régimen especial para Bogotá, separado del régimen municipal ordinario⁷⁴⁵.

El artículo que preveía la protección que tenían los contribuyentes al respecto de los tributos indirectos por medio de la cual éstos no podían cobrarse sino hasta después de seis meses de haber sido aprobados, fue reformado en la medida que serán exigibles en la fecha que determine la ley que los establezca⁷⁴⁶. Por el contrario también se

⁷⁴² Acto Legislativo No. 1 de 1945. Artículo 85.- El Artículo 190 de la Constitución quedará así: *Artículo 190.*- Las ordenanzas de las Asambleas y los acuerdos de los Concejos Municipales son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo.

⁷⁴³ Acto Legislativo No.1 de 1968 artículo 60 numerales 3, 7 y 8.

⁷⁴⁴ Acto Legislativo No. 1 de 1968 artículo 62.

⁷⁴⁵ La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros Municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo Municipio. Inciso 2° del artículo 1° del acto legislativo No. 1 de 1945.

⁷⁴⁶ Acto Legislativo No. 1 de 1968 Artículo 64.- El Artículo 204 de la Constitución Nacional quedará así: La Ley que establezca una contribución indirecta o aumento de impuestos de esta clase, determinará la fecha en que comenzarán a cobrarse.

introduce el artículo que establece la exigencia del tributo en tiempos de paz sólo si figura en el presupuesto de rentas⁷⁴⁷.

En cuanto a los gastos se establecen una serie de reglas a través de las cuales éstos debían reflejar los planes y programas de desarrollo aprobados por las respectivas comisiones, no pudiendo el Congreso aumentar las partidas de gastos propuestas por el Gobierno⁷⁴⁸.

En la manera de reformar a la Constitución el 86 se disminuye el nivel de votos para la aprobación que debe tener la propuesta, pasando de dos tercios en la original, a la mayoría absoluta de cada una de las Cámaras en la reforma⁷⁴⁹.

Finalmente, los alcaldes dejan de ser agentes del gobernador y pasan a ser jefes de la administración municipal elegidos por voto popular⁷⁵⁰.

3.8 LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Con su origen atípico en la historia, la constitución del 91 a diferencia no sólo de la Carta de la regeneración sino de muchas otras, carece de un discurso o proyecto único; esto se debe a cómo se produjo, a la conformación de la Asamblea que la

⁷⁴⁷ Acto Legislativo No. 1 de 1968 Artículo 66.- El Artículo 206 de la Constitución Nacional quedará así: En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el Presupuesto de Rentas, ni hacer erogación del Tesoro que no se halle incluida en el de Gastos.

⁷⁴⁸ Acto Legislativo No. 1 de 1968 Artículo 67, 69 y 70.

⁷⁴⁹ Acto Legislativo No. 1 de 1968 Artículo 74.- El Artículo 218 de la Constitución Nacional quedará así: La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros Artículos, sólo podrá ser reformada por un Acto Legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por ésta nuevamente debatido, y, últimamente, aprobado por la Mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de Acto Legislativo, lo hará el Presidente del Congreso.

⁷⁵⁰ Acto Legislativo No. 1 de 1986 Artículo 1.- El artículo 171 de la Constitución Política quedará así: Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros, Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial. Artículo 2.- El artículo 200 de la Constitución política quedará así: En todo municipio habrá un Alcalde que será Jefe de la Administración Nacional. Artículo 3.- El artículo 201 de la Constitución Política quedará así: Los Alcaldes serán elegidos por el voto de los ciudadanos para periodos de dos (2) años, el día que señale la ley y ninguno podrá ser reelegido para el período siguiente... Parágrafo transitorio. La primera elección de Alcaldes tendrá lugar el segundo domingo de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1988).

aprobó, por una integración como la que tenía, era de esperar un resultado como el que se dio, presencia de diferentes posturas a lo largo del articulado, lo que conlleva a una dificultad científica a la hora de explicar la Carta desde una sola teoría o posición que no abarque la multiplicidad política⁷⁵¹.

Se constituye de trece títulos, los cuales se subdividen en capítulos, y una totalidad de 380 artículos.

En el preámbulo⁷⁵² el pueblo colombiano manifiesta que en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente con el fin de fortalecer la unidad nacional y asegurar un bienestar a sus integrantes, dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, sanciona la Constitución objeto de estudio.

Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativo y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general, cabe advertir que la participación ciudadana en materia tributaria y presupuestaria esta restringida⁷⁵³.

⁷⁵¹ Valencia Villa, Eduardo. Op. Cit. p. 184.

⁷⁵² Parte constitutiva y criterio interpretador del ordenamiento jurídico. El preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas. Corte Constitucional C-479/92 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

⁷⁵³ Título I. *De los principios fundamentales*. Artículo 1.- Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Título IV. *De la participación democrática y de los partidos políticos*. Capítulo 1. *De las formas de participación democrática*. Artículo 103.- Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. Artículo 104.- El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección. Artículo 105.- Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización

Entre los fines del Estado colombiano se encuentran el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta⁷⁵⁴, entre ellos, cumplir la Constitución y la ley, y contribuir al sostenimiento de los gastos públicos⁷⁵⁵.

Acorde con el preámbulo el único soberano es el pueblo, y ejerce su soberanía ya sea directa o indirectamente, a través de sus representantes. Es del pueblo soberano de donde emana el poder público⁷⁵⁶.

territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio. Artículo 106.- Previo el cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que ésta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual esta obligada a tramitarlos; decidir sobre las disposiciones de interés de la comunidad a iniciativa de la autoridad o corporación correspondiente o por no menos del 10% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral; y elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva. Título VI. *De la rama legislativa.* Capítulo 3. *De las leyes.* Artículo 155.- Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un numero de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia. Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del tramite. Artículo 170.- Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un referendo para la derogatoria de una ley. La ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurren al acto de consulta, siempre y cuando participe en éste una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral. No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias. (Subrayas fuera de texto).

⁷⁵⁴ Título I. *De los principios fundamentales.* Artículo 2.- Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Subrayas fuera de texto).

⁷⁵⁵ Capítulo 5. *De los deberes y obligaciones.* Artículo 95.- La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona esta obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: 1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; 3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales; 4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica; 5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; 6. Propender al logro y mantenimiento de la paz; 7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia; 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación

Adopta una posición clara respecto de la teoría de MERKL en tanto la Constitución misma establece que es norma de normas, y al ponerlo en un artículo fijo cierra la banda a interpretaciones oscuras, o por lo que no hay que recurrir a otros artículos, incluso por fuera de la Constitución misma, para buscar la prevalencia de la Carta; asimismo establece el deber de los nacionales y extranjeros en Colombia de acatar la Constitución y las leyes, así como respetar y obedecer a las autoridades⁷⁵⁷.

Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la constitución y las leyes, y los servidores públicos lo son por la misma causa, y por omisión o extralimitación en sus funciones⁷⁵⁸, con la prohibición constitucional de ejercer funciones diferentes a las que le atribuyen la Constitución, la ley y el reglamento⁷⁵⁹.

Se establece la igualdad ante la ley⁷⁶⁰, el derecho a la intimidad [con consecuencias tributarias]⁷⁶¹, la prohibición de esclavitud⁷⁶², el debido proceso⁷⁶³, la participación en el ejercicio y control del poder público⁷⁶⁴, y presunción de buena fe⁷⁶⁵.

de un ambiente sano, 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. (Subrayas fuera de texto).

⁷⁵⁶ Título I. *De los principios fundamentales.* Artículo 3.- La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

⁷⁵⁷ Título I. *De los principios fundamentales.* Artículo 4.- La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

⁷⁵⁸ Título I. *De los principios fundamentales.* Artículo 6.- Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

⁷⁵⁹ Título V. *De la organización del Estado.* Capítulo 1. *De la estructura del Estado.* Artículo 121.- Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. Capítulo 2. *De la función pública.* Artículo 122.- "... No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento...".

⁷⁶⁰ Título II. *De los derechos, las garantías y los deberes.* Capítulo 1. *De los derechos fundamentales.* Artículo 13.- Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Las anteriores garantías son de aplicación inmediata y son objeto de protección ante los jueces en todo momento y lugar⁷⁶⁶.

⁷⁶¹ Título II. *De los derechos, las garantías y los deberes*. Capítulo 1. *De los derechos fundamentales*. Artículo 15.- Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley. (Subrayas fuera de texto). Artículo 33.- Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (Subrayas fuera de texto).

⁷⁶² Título II. *De los derechos, las garantías y los deberes*. Capítulo 1. *De los derechos fundamentales*. Artículo 17.- Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas.

⁷⁶³ Título II. *De los derechos, las garantías y los deberes*. Capítulo 1. *De los derechos fundamentales*. Artículo 29.- El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por el, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso. (Subrayas fuera de texto).

⁷⁶⁴ Título II. *De los derechos, las garantías y los deberes*. Capítulo 1. *De los derechos fundamentales*. Artículo 40.- Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública. (Subrayas fuera de texto).

⁷⁶⁵ Título II. *De los derechos, las garantías y los deberes*. Capítulo 4. *De la protección y aplicación de los derechos*. Artículo 83.- Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

⁷⁶⁶ Título II. *De los derechos, las garantías y los deberes*. Capítulo 4. *De la protección y aplicación de los derechos*. Artículo 85.- Son de aplicación inmediata los derechos consagrados en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37 y 40. Artículo 86.- Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la

A los funcionarios públicos le está prohibido exigir permisos, licencias o requisitos adicionales a los que establece “*la reglamentación general*”⁷⁶⁷.

En cuanto a la nacionalidad se siguen observando los criterios del *Ius Sanguini*, *Ius Soli*, *Ius Domicili*; se adquiere por nacimiento y por adopción, además permite la doble nacionalidad y la posibilidad de recobrar la nacionalidad cuando se halla renunciado a ella. Por nacimiento los nacidos en el territorio nacional hijos de colombianos, o hijos de extranjeros domiciliados en la República en el momento del nacimiento y los nacidos de colombiano en el extranjero que luego se domicilie en la República. Por adopción los extranjeros que consigan carta de naturalización, los latinoamericanos y del caribe por nacimiento que domiciliados en Colombia y autorización del gobierno pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad en la que residen, y los miembros de comunidades indígenas que comparten límites fronterizos con aplicación del principio de reciprocidad según los tratados públicos⁷⁶⁸.

Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede Contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

⁷⁶⁷ Título II. *De los derechos, las garantías y los deberes*. Capítulo 4. *De la protección y aplicación de los derechos*. Artículo 84.- Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio. Título XII. *Del régimen económico y de la Hacienda Pública*. Capítulo 1. *De las disposiciones generales*. Artículo 333.- “... La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley...”. (Subrayas fuera de texto).

⁷⁶⁸ Título III. *De los habitantes y del territorio*. Capítulo 1. *De la nacionalidad*. Artículo 96.- Son nacionales colombianos: 1. Por nacimiento: a) Los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento. b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la República. 2. Por adopción: a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción. b) Los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieron. c) Los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos. Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su

La pérdida de la nacionalidad implica la pérdida de la ciudadanía, ésta última se puede suspender, aunque esta Carta ya no trae las causales de suspensión como sucedió con algunas de las anteriores, y lo deja para la ley. Establece la mayoría de edad a los 18 años⁷⁶⁹.

Aunque la calidad de ciudadano es condición necesaria e indispensable para ejercer el derecho al sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que conlleven conexas autoridad o jurisdicción, se establecen limitaciones para aquellos ciudadanos que aspiren a conformar el Congreso⁷⁷⁰.

nacionalidad de origen o adopción. Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley.

⁷⁶⁹ Título III. *De los habitantes y del territorio*. Capítulo 2. *De la ciudadanía*. Artículo 98.- La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad, y su ejercicio se puede suspender en virtud de decisión judicial en los casos que determine la ley. Quienes hayan sido suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía, podrán solicitar su rehabilitación. Parágrafo.- Mientras la ley no decida otra edad, la ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años.

⁷⁷⁰ Título III. *De los habitantes y del territorio*. Capítulo 2. *De la ciudadanía*. Artículo 99.- La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. Título VI. *De la rama legislativa*. Capítulo 6. *De los congresistas*. Artículo 179.- No podrán ser congresistas: 1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección. 4. Quienes hayan perdido la investidura de congresista. 5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política. 6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha. 7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento. 8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente. Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contemplados en estas disposiciones. Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5.

A diferencia de las anteriores Constituciones se establece la responsabilidad de los elegidos a las corporaciones públicas ante la sociedad y sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura⁷⁷¹.

En cuanto al territorio aunque adopta una postura en el Derecho Internacional Público, sin embargo no agota ahí el tema, pues entra a enunciar los límites con los Estados fronterizos, y desaparece el inicio de los anteriores artículos que se remontaban al Virreinato de la Nueva Granada⁷⁷².

Acorde con el derecho de libertad de pensamiento⁷⁷³, se garantiza el derecho de participación política adicional al voto, en la afiliación, retiro, fundación, organización y desarrollo de partidos o movimientos políticos⁷⁷⁴.

⁷⁷¹ Título VI. *De la rama legislativa*. Capítulo 1. *De la composición y las funciones*. Artículo 133.- Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

⁷⁷² Título III. *De los habitantes y del territorio*. Capítulo 4. *Del territorio*. Artículo 101.- Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación. Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República. Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la isla de Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen. También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales. (Subrayas fuera de texto).

⁷⁷³ Título II. *De los derechos, las garantías y los deberes*. Capítulo 1. *De los derechos fundamentales*. Artículo 18.- Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia.

⁷⁷⁴ Título IV. *De la participación democrática y de los partidos políticos*. Capítulo 2. *De los partidos y de los movimientos políticos*. Artículo 107.- Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos. Artículo 108.- El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos o movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país, cuando comprueben su existencia con no menos de cincuenta mil firmas, o cuando en la elección anterior hayan obtenido por lo menos la misma cifra de votos o alcanzado representación en el Congreso de la República. En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue. Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos. La ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos. La personería de que trata el presente artículo quedará extinguida por no haberse obtenido el número de votos mencionado o alcanzado representación como miembros del Congreso, en la elección

El poder público se encuentra dividido en ramas, aunque no en la manera clásica pues prevé otros órganos de control diferentes a las ramas legislativa, ejecutiva y la judicial⁷⁷⁵.

El Congreso es el principal constructor del ordenamiento jurídico, y se encuentra dividido en cámaras, a saber en Senado y Cámara de Representantes⁷⁷⁶. Sesiona ordinariamente durante dos períodos al año, los cuales conforman una legislatura, y extraordinariamente cuando el ejecutivo lo convoque⁷⁷⁷. No puede reunirse con el propósito de ejercer sus funciones propias fuera de las condiciones constitucionales, pues éstas reuniones carecen de validez, y sus actos no tendrán efecto alguno⁷⁷⁸.

Cada cámara elige comisiones permanentes que tramitan proyectos de acto legislativo o de ley⁷⁷⁹.

anterior. Se perderá también dicha personería cuando en los comicios electorales que se realicen en adelante no se obtengan por el partido o movimiento político a través de sus candidatos por lo menos 50.000 votos o no se alcance la representación en el Congreso de la República.

⁷⁷⁵ Título V. *De la organización del Estado*. Capítulo 1. *De la estructura del Estado*. Artículo 113.- Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

⁷⁷⁶ Título V. *De la organización del Estado*. Capítulo 1. *De la estructura del Estado*. Artículo 114.- Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

⁷⁷⁷ Título VI. *De la rama legislativa*. Capítulo 2. *De la reunión y el funcionamiento*. Artículo 138.- El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio. Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos. También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale. En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo. (Subrayas fuera de texto).

⁷⁷⁸ Título VI. *De la rama legislativa*. Capítulo 2. *De la reunión y el funcionamiento*. Artículo 149.- Toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones, serán sancionados conforme a las leyes.

⁷⁷⁹ Título VI. *De la rama legislativa*. Capítulo 2. *De la reunión y el funcionamiento*. Artículo 142.- Cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley. La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse. Cuando sesionen conjuntamente las

Entre las funciones del Congreso se encuentran interpretar, reformar y derogar las leyes, expedir los códigos, aprobar el plan general de desarrollo y de inversiones públicas según las apropiaciones autorizadas para su ejecución, definir la división general del territorio, conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales, revestir al Presidente de facultades extraordinarias, establecer las rentas nacionales, las contribuciones fiscales, las contribuciones parafiscales y fijar los gastos de la administración⁷⁸⁰. Asimismo expedirá las leyes orgánicas a las cuales

Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones individualmente consideradas.

⁷⁸⁰ Título VI. *De la rama legislativa*. Capítulo 3. *De las leyes*. Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. 3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos. 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias. (Arts. 290, 297, 319, 320, 321). 5. Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales. 6. Variar, en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales. 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta. 8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución. 9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones. 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 publica 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. 11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. 13. Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas. 14. Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, compañías o entidades publicas, sin autorización previa. 15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria. 16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados. 17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que

estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, en materia de preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas, ley de apropiaciones, plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales⁷⁸¹.

Para ejercer sus funciones y tomar las decisiones propias del congreso, sus cámaras y demás corporaciones de elección popular se establecen unas reglas respecto del quórum deliberatorio y decisorio⁷⁸².

Se le prohíbe al Congreso y sus cámaras inmiscuirse en asuntos de competencia privativa de otra autoridad⁷⁸³.

hubiere lugar. 18. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías. 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: a) Organizar el crédito público; b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República; c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública; f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas. 20. Crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras. 21. Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica. 22. Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva. 23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos. 24. Regular el régimen de propiedad industrial, patentes y marcas y las otras formas de propiedad intelectual. 25. Unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República. Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional. (Subrayas fuera de texto).

⁷⁸¹ Título VI. *De la rama legislativa*. Capítulo 3. *De las leyes*. Artículo 151.- El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

⁷⁸² Título VI. *De la rama legislativa*. Capítulo 2. *De la reunión y el funcionamiento*. Artículo 145.- El Congreso pleno, las Cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente. Artículo 146.- En el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial. Artículo 148.- Las normas sobre quórum y mayorías decisorias regirán también para las demás corporaciones públicas de elección popular.

En cuanto a la iniciativa legislativa, en materia tributaria, es cerrada. Es cerrada ya que sólo la tiene el gobierno, y su trámite se inicia en la Cámara de Representantes⁷⁸⁴, aunque las cámaras tienen el derecho de introducirle modificaciones y se establece el principio de unidad de materia en las leyes con la concordancia entre el título y el contenido de materia⁷⁸⁵.

El periodo de los congresistas es de cuatro años⁷⁸⁶.

El Senado se conforma de 100 integrantes elegidos en circunscripción nacional, dos mas en circunscripción especial nacional indígena⁷⁸⁷, entre los requisitos para aspirar a

⁷⁸³ Título VI. *De la rama legislativa*. Capítulo 1. *De la composición y las funciones*. Artículo 136.- Se prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras: 1. Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades. 2. Exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado. 3. Dar votos de aplauso a los actos oficiales. 4. Decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente. 5. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas. 6. Autorizar viajes al exterior con dineros del erario, salvo en cumplimiento de misiones específicas, aprobadas al menos por las tres cuartas partes de los miembros de la respectiva Cámara. (Subrayas fuera de texto).

⁷⁸⁴ Título VI. *De la rama legislativa*. Capítulo 3. *De las leyes*. Artículo 154.- Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado. (Subrayas fuera de texto).

⁷⁸⁵ Título VI. *De la rama legislativa*. Capítulo 3. *De las leyes*. Artículo 158.- Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas. Artículo 169.- El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: "El Congreso de Colombia, DECRETA". (Subrayas fuera de texto).

⁷⁸⁶ Título VI. *De la rama legislativa*. Capítulo 1. *De la composición y las funciones*. Artículo 132.- Los senadores y los representantes serán elegidos para un periodo de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección.

⁷⁸⁷ Título VI. *De la rama legislativa*. Capítulo 4. *Del Senado*. Artículo 171.- El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La

una plaza desaparecen las repetitivas exigencias económicas y se limitan a ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de 30 años en el momento de la elección⁷⁸⁸.

La Cámara de Representantes se conforma de dos representantes por cada circunscripción territorial, más uno por cada 250.000 habitantes o fracción mayor de 125.000 que tengan en exceso sobre los primeros 250.000, y cinco representantes más por circunscripción especial⁷⁸⁹. Entre los requisitos para aspirar a ser Representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de 25 años de edad a la fecha de las elecciones⁷⁹⁰.

La función de vigilar la gestión fiscal, ahora le corresponde a la Contraloría General⁷⁹¹.

A cargo de la rama ejecutiva está el Presidente de la República, quien simboliza la unidad nacional, es jefe de Estado, jefe de gobierno, suprema autoridad administrativa y comandante supremo de las fuerzas armadas⁷⁹².

Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.

⁷⁸⁸ Título VI. *De la rama legislativa*. Capítulo 4. *Del Senado*. Artículo 172.- Para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección.

⁷⁸⁹ Título VI. *De la rama legislativa*. Capítulo 5. *De la Cámara de Representantes*. Artículo 176.- La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil. Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes.

⁷⁹⁰ Título VI. *De la rama legislativa*. Capítulo 5. *De la Cámara de Representantes*. Artículo 177.- Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección.

⁷⁹¹ Título V. *De la organización del Estado*. Capítulo 1. *De la estructura del Estado*. Artículo 117.- El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control. Artículo 119.- La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.

⁷⁹² Título V. *De la organización del Estado*. Capítulo 1. *De la estructura del Estado*. Artículo 115.- El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. El Gobierno Nacional esta

Entre sus funciones están las de instalar y clausurar las sesiones del Congreso, sancionar las leyes, promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento, ejercer la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes y velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión conforme a las leyes⁷⁹³, objetar los proyectos de ley ya sea por inconveniencia o inconstitucionalidad⁷⁹⁴, solicitar el trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley al Congreso⁷⁹⁵, presentarle proyectos de ley, convocarlo a sesiones

formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno. Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho se hacen responsables. Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva. Título VII. *De la rama ejecutiva*. Capítulo 1. *Del Presidente de la República*. Artículo 188.- El Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos.

⁷⁹³ Título VII. *De la rama ejecutiva*. Capítulo 1. *Del Presidente de la República*. Artículo 189.- Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: "...8. Instalar y clausurar las sesiones del Congreso en cada legislatura. 9. Sancionar las leyes. 10. Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento. 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. 20. Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes..."

⁷⁹⁴ Título VI. *De la rama legislativa*. Capítulo 3. *De las leyes*. Artículo 166.- El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta. Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos. Artículo 167.- El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate. El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara. Exceptuase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto. Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

⁷⁹⁵ Título VI. *De la rama legislativa*. Capítulo 3. *De las leyes*. Artículo 163.- El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este lapso, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él. Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión

extraordinarias, enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos⁷⁹⁶ y con la concurrencia del gobernador suspender o sustituir a alcaldes, salvo el caso del alcalde mayor de Bogotá⁷⁹⁷.

El período presidencial es de 4 años, elegido por el voto directo y secreto de los ciudadanos⁷⁹⁸, no hay reelección y se establece un rígido estatuto de quienes no pueden ejercer la jefatura del Estado⁷⁹⁹. Los requisitos para aspirar a la presidencia son los mismos que para ser Senador⁸⁰⁰.

permanente, esta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate.

⁷⁹⁶ Título VII. *De la rama ejecutiva*. Capítulo 2. *Del Gobierno*. Artículo 200.- Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución. 2. Convocarlo a sesiones extraordinarias. 3. Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150. 4. Enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos. 5. Rendir a las cámaras los informes que éstas soliciten sobre negocios que no demanden reserva. 6. Prestar eficaz apoyo a las cámaras cuando ellas lo soliciten, poniendo a su disposición la fuerza pública, si fuere necesario.

⁷⁹⁷ Artículo 314.- "... El Presidente y los Gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes. La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esa atribución...". Artículo 323.- "... En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor...".

⁷⁹⁸ Título VII. *De la rama ejecutiva*. Capítulo 1. *Del Presidente de la República*. Artículo 190.- El Presidente de la República será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos. En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente. Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, ésta se aplazará por quince días.

⁷⁹⁹ Título VII. *De la rama ejecutiva*. Capítulo 1. *Del Presidente de la República*. Artículo 197.- No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, o de la Corte Constitucional, Consejero de Estado o miembro del Consejo Nacional Electoral, o del Consejo Superior de la Judicatura, Ministros del Despacho, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Director de Departamento Administrativo, Gobernador de Departamento o Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá.

⁸⁰⁰ Título VII. *De la rama ejecutiva*. Capítulo 1. *Del Presidente de la República*. Artículo 191.- Para ser Presidente de la República se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de treinta años. Ver Infra (pie de p. 38).

Se establece la responsabilidad de quien asuma la jefatura del ejecutivo tanto por sus acciones, como por sus omisiones siempre que violen la Constitución y las leyes⁸⁰¹.

Para suplir la falta absoluta o temporal del Presidente, se conforma una cadena programática, que consiste en un Vicepresidente, elegido por los ciudadanos de la misma fórmula del Presidente de la República, el cual debe llenar los mismos requisitos que éste⁸⁰².

A falta del Vicepresidente en ejercicio de la jefatura del Estado lo suplirá un ministro y a éste otro en el orden que establezca la ley⁸⁰³. Si la falta se presenta por fuera del ejercicio de la jefatura del Estado su reemplazo para el resto del periodo lo elige el Congreso⁸⁰⁴.

La Asamblea constitucional dedica un capítulo especial a la función administrativa, en el cual se establece su finalidad de estar al servicio de los intereses generales, el deber de

⁸⁰¹ Título VII. *De la rama ejecutiva*. Capítulo 1. *Del Presidente de la República*. Artículo 198.- El Presidente de la República, o quien haga sus veces, será responsable de sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes.

⁸⁰² Título VII. *De la rama ejecutiva*. Capítulo 3. *Del Vicepresidente*. Artículo 202.- El Vicepresidente de la República será elegido por votación popular el mismo día y en la misma fórmula con el Presidente de la República. Los candidatos para la segunda votación, si la hubiere, deberán ser en cada fórmula quienes la integraron en la primera. El Vicepresidente tendrá el mismo período del Presidente y lo reemplazará en sus faltas temporales o absolutas, aun en el caso de que éstas se presenten antes de su posesión. En las faltas temporales del Presidente de la República bastará con que el Vicepresidente tome posesión del cargo en la primera oportunidad, para que pueda ejercerlo cuantas veces fuere necesario. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá el cargo hasta el final del período. El Presidente de la República podrá confiar al Vicepresidente misiones o encargos especiales y designarlo en cualquier cargo de la rama ejecutiva. El Vicepresidente no podrá asumir funciones de Ministro Delegatario. Artículo 204.- Para ser elegido Vicepresidente se requieren las mismas calidades que para ser Presidente de la República. El Vicepresidente no podrá ser elegido Presidente de la República, ni Vicepresidente para el período inmediatamente siguiente.

⁸⁰³ Título VII. *De la rama ejecutiva*. Capítulo 3. *Del Vicepresidente*. Artículo 203.- A falta del Vicepresidente cuando estuviera ejerciendo la Presidencia, ésta será asumida por un Ministro en el orden que establezca la ley. La persona que de conformidad con este artículo reemplace al Presidente, pertenecerá a su mismo partido o movimiento y ejercerá la Presidencia hasta cuando el Congreso, por derecho propio, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se produzca la vacancia presidencial, elija al Vicepresidente, quien tomará posesión de la Presidencia de la República.

⁸⁰⁴ Título VII. *De la rama ejecutiva*. Capítulo 3. *Del Vicepresidente*. Artículo 205.- En caso de falta absoluta del Vicepresidente, el Congreso se reunirá por derecho propio, o por convocatoria del Presidente de la República, a fin de elegir a quien haya de reemplazarlo para el resto del período. Son faltas absolutas del Vicepresidente: su muerte, su renuncia aceptada y la incapacidad física permanente reconocida por el Congreso.

coordinar sus actuaciones para el cumplimiento de los fines del Estado⁸⁰⁵, contempla la posibilidad de delegar y dicta su régimen de responsabilidad⁸⁰⁶.

Para cuando las circunstancias no pueden ser atendidas con las facultades otorgadas al ejecutivo se contemplan los estados de excepción. Son ellos el de guerra exterior⁸⁰⁷, conmoción interior⁸⁰⁸ y emergencia económica⁸⁰⁹.

⁸⁰⁵ Título VII. *De la rama ejecutiva*. Capítulo 5. *De la función administrativa*. Artículo 209.- La función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

⁸⁰⁶ Título VII. *De la rama ejecutiva*. Capítulo 5. *De la función administrativa*. Artículo 211.- La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades. La delegación exige de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel reasumiendo la responsabilidad consiguiente. La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios.

⁸⁰⁷ Título VII. *De la rama ejecutiva*. Capítulo 6. *De los Estados de excepción*. Artículo 212.- El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad. La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión. Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y 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 suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.

⁸⁰⁸ Título VII. *De la rama ejecutiva*. Capítulo 6. *De los Estados de excepción*. Artículo 213.- En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más. Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración. En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.

En estos casos de excepcionalidad institucional se le transfieren al ejecutivo funciones que no le competen, funciones de otras ramas del poder público, especialmente de la legislativa, funciones éstas que las ejerce a través de decreto, pero éstos sólo podrán referirse a las materias que tengan relación directa y específica que generen la excepcionalidad; no pueden suspenderse los derechos humanos ni los derechos fundamentales; no se puede interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; no se suspende la responsabilidad del Presidente ni de los ministros ni de ningún funcionario por abuso cometido en ejercicio de las facultades excepcionales y es deber del gobierno enviar a la corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos expedidos en uso de éstas facultades para que se decida su constitucionalidad, si no lo hiciera ella puede conocerlos de oficio⁸¹⁰.

⁸⁰⁹ Título VII. *De la rama ejecutiva*. Capítulo 6. *De los Estados de excepción*. Artículo 215.- Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo. El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia. El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo. Parágrafo.- El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

⁸¹⁰ Título VII. *De la rama ejecutiva*. Capítulo 6. *De los Estados de excepción*. Artículo 214.- Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones: 1. Los decretos

Es relevante el tema de los estados de excepción al derecho tributario colombiano porque si bien es cierto que es el Congreso, por iniciativa del Gobierno a la Cámara de Representantes, quien aprueba los tributos, en los eventos de excepcionalidad el Presidente está revestido de poder tributario, y aquí si de *potestad*, la de establecer tributos, eso si, para la atención de la emergencia institucional, es decir, aún siendo potestad no es discrecional⁸¹¹.

La Constitución del 91 inspirada en una participación ciudadana activa contempla al voto como un derecho, y además un deber ciudadano, es secreto y para los cargos más representativos del poder ejecutivo y legislativo, en los niveles nacionales, departamentales y municipales [Presidente, Vicepresidente, Congresistas, Gobernadores, diputados a las Asambleas departamentales, Alcaldes y concejales] directo, aunque en elecciones diferentes⁸¹².

legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción. 2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos. 3. No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado. 4. Tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al Estado de Conmoción Interior, el Gobierno declarara restablecido el orden público y levantará el Estado de Excepción. 5. El Presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores. 6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

⁸¹¹ Título VII. *De la rama ejecutiva*. Capítulo 6. *De los Estados de excepción*. Artículo 215.- "...podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente...".

⁸¹² Título IX. *De las elecciones y de la organización electoral*. Capítulo 1. *Del sufragio y de las elecciones*. Artículo 258.- El voto es un derecho y un deber ciudadano. En todas las elecciones los ciudadanos votarán secretamente en

Alejada de las posturas anteriores, da valor al voto de los ciudadanos, los cuales imponen como mandato al candidato su programa electoral⁸¹³. Y para garantizar la representación de los sectores sociales y sus partidos implanta el sistema de cociente electoral⁸¹⁴.

El territorio se encuentra dividido en entidades territoriales, a saber, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas; asimismo, podrán adquirir esta calidad las regiones y provincias que se constituyan con arreglo a la Constitución y la ley⁸¹⁵. Y se establece al municipio como entidad fundamental del Estado⁸¹⁶.

cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, con tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La organización electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos. Artículo 262.- La elección del Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con otra elección. La de Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales.

⁸¹³ Título IX. *De las elecciones y de la organización electoral*. Capítulo 1. *Del sufragio y de las elecciones*. Artículo 259.- Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático. Artículo 260.- Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

⁸¹⁴ Título IX. *De las elecciones y de la organización electoral*. Capítulo 1. *Del sufragio y de las elecciones*. Artículo 263.- Para asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema de cociente electoral. El cociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendente.

⁸¹⁵ Título XI. *De la organización territorial*. Capítulo 1. *De las disposiciones generales*. Artículo 286.- Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley. Capítulo 2. *Del régimen departamental*. Artículo 306.- Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio. Artículo 307.- La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región. Capítulo 4. *Del régimen especial*. Artículo 329.- La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de

Se ratifica lo dispuesto en el artículo 1° en tanto las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, entre ellas la de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones⁸¹⁷, y quien ejerce esta facultad, respetando la máxima del derecho tributario “*moderno*” no tributo sin representación, son órganos de representación ciudadana, que en el nivel departamental son las Asambleas Departamentales⁸¹⁸; en el nivel distrital y municipal los Concejos⁸¹⁹.

Ordenamiento Territorial. Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte. Parágrafo.- En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo. Artículo 330.- De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: “...4. Percibir y distribuir sus recursos...”.

⁸¹⁶ Capítulo 3. *Del régimen municipal*. Artículo 311.- Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

⁸¹⁷ Título XI. *De la organización territorial*. Capítulo 1. *De las disposiciones generales*. Artículo 287.- Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales. (Subrayas fuera de texto).

⁸¹⁸ Título XI. *De la organización territorial*. Capítulo 2. *Del régimen departamental*. Artículo 299.- “...En cada departamento habrá una Corporación administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por no menos de once miembros ni más de treinta y uno. El Consejo Nacional Electoral podrá formar dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de diputados, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial... El período de los diputados será de tres años... Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de veintiún años de edad, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección...”. Artículo 300.- Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas: “... 4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales. 5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos...”.

⁸¹⁹ Título XI. *De la organización territorial*. Capítulo 3. *Del régimen municipal*. Artículo 312.- “... En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de tres años que se denominará concejo municipal, integrada por no menos de siete, ni más de veintiún miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva...”. Artículo 313.- Corresponde a los concejos: “... 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales. 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos...”. Capítulo 4. *Del régimen especial*. Artículo 322.- Santa Fe de Bogotá, capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. A las

Si bien la Constitución de 1991 es concreta en lo referente a las atribuciones de los entes territoriales, hace un llamado al Congreso para expedir una ley orgánica que establezca las competencias entre la Nación y los entes territoriales, teniendo en cuenta que no pueden restringirse ni eliminarse las atribuciones ya conferidas por mandato constitucional como por ejemplo la autonomía⁸²⁰.

La Carta abriga con una serie de pautas a las entidades territoriales, prohibiendo así exenciones o tratamientos diferentes con los tributos propios de cada una de ellas, y el único que puede gravar como hecho generador a la propiedad inmueble es el municipio⁸²¹. Protege las rentas de las entidades territoriales con las mismas garantías de la propiedad de los particulares⁸²².

En cuanto a los departamentos, que son entidades territoriales y por ello gozan de autonomía, son el canal de comunicación entre la nación y los municipios, incluso los

autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio. Artículo 323.- El concejo distrital se compondrá de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio. En cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para períodos de tres años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva. La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para períodos de tres años. Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora. En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor. Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

⁸²⁰ Título XI. *De la organización territorial*. Capítulo 1. *De las disposiciones generales*. Artículo 288.- La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

⁸²¹ Título XI. *De la organización territorial*. Capítulo 1. *De las disposiciones generales*. Artículo 294.- La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317. Capítulo 3. *Del régimen municipal*. Artículo 317.- Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

⁸²² Título XII. *Del régimen económico y de la Hacienda Pública*. Capítulo 4. *De la distribución de recursos y de las competencias*. Artículo 362.- Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.

complementan⁸²³, y están autorizados para delegar funciones a los Concejos Municipales⁸²⁴.

A cargo de la rama ejecutiva en el nivel departamental están los Gobernadores⁸²⁵, y entre sus funciones se encuentran cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del gobierno, y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales, dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento, concurrir al proceso de formación de las ordenanzas, presentar los proyectos de ordenanzas que establezcan tributos, objetar por inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia los proyectos de ordenanzas, sancionar y promulgar los aprobados, revisar los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes y remitirlos al tribunal competente para que decida su validez, realizar el recaudo de las rentas departamentales y de las transferencias de la Nación, finalmente convocar a sesiones extraordinarias a la asamblea departamental⁸²⁶

⁸²³ Título XI. *De la organización territorial*. Capítulo 2. *Del régimen departamental*. Artículo 298.- Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga. (Arts. 1, 286 y 287)

⁸²⁴ Título XI. *De la organización territorial*. Capítulo 2. *Del régimen departamental*. Artículo 301.- La ley señalará los casos en los cuales las asambleas podrán delegar en los concejos municipales las funciones que ella misma determine. En cualquier momento, las asambleas podrán reasumir el ejercicio de las funciones delegadas.

⁸²⁵ Título XI. *De la organización territorial*. Capítulo 2. *Del régimen departamental*. Artículo 303.- En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el Departamento. Los gobernadores serán elegidos para períodos de tres años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente. La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales y forma de llenarlas; y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.

⁸²⁶ Título XI. *De la organización territorial*. Capítulo 2. *Del régimen departamental*. Artículo 305.- Son atribuciones del gobernador: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales. 2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes. 3. Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República. 4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos. 5. Nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del departamento. Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos son agentes del gobernador. 6. Fomentar de acuerdo con los planes y programas

y suspender o sustituir a los alcaldes de los municipios integrantes del departamento a su cargo⁸²⁷.

A cargo de la administración en el nivel distrital y municipal esta un Alcalde, elegido popularmente no reelegible⁸²⁸, y entre sus funciones se encuentran cumplir y hacer cumplir la constitución, las leyes, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del Concejo, dirigir la acción administrativa del municipio, presentar los proyectos de acuerdo sobre gasto y rentas, sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo, objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico, y ordenar los gastos de acuerdo con el plan de inversión del presupuesto⁸²⁹.

generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la Nación y a los municipios. 7. Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado. 8. Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas. 9. Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos. 10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez. 11. Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación. 12. Convocar a la asamblea departamental a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para lo cual fue convocada. 13. Escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento, de acuerdo con la ley. 14. Ejercer las funciones administrativas que le delegue el Presidente de la República. 15. Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas. Artículo 300.- “... Las ordenanzas a que se refieren los numerales 3, 5 y 7 de este artículo, las que decreten inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del departamento o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobernador...”.

⁸²⁷ Artículo 314.- “... El Presidente y los Gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes. La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esa atribución...”.

⁸²⁸ Título XI. *De la organización territorial*. Capítulo 3. *Del régimen municipal*. Artículo 314.- En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos de tres años, no reelegible para el período siguiente. El Presidente y los Gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes. La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esa atribución.

⁸²⁹ Título XI. *De la organización territorial*. Capítulo 3. *Del régimen municipal*. Artículo 315.- Son atribuciones del alcalde: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo. 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y

La Constitución condensa varios de sus postulados referidos a las entidades territoriales y con la apariencia de un formato ya empleado anteriormente en el constitucionalismo colombiano, establece el principio de legalidad del tributo, en los siguientes términos:

Título XII. *Del régimen económico y de la Hacienda Pública.*

Capítulo 1. *De las disposiciones generales.*

Artículo 338.- En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes. 4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos. 5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio. 6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico. 7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado. 8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado. 9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. 10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

Cómo se puede observar la norma en referencia es congruente con el discurso manejado a lo largo del articulado⁸³⁰, ya que para establecer el tributo en determinada jurisdicción es necesaria la concurrencia del órgano de representación popular competente, ya sea del orden nacional, departamental, distrital o municipal, reforzando así el principio de no tributos sin representación.

El tema no es olvidado y artículos más adelante lo aborda pero desde un enfoque dirigido a la administración, no solo nacional, sino también departamental, distrital y municipal, prohibiendo percibir tributo que no figure en el presupuesto de rentas⁸³¹.

Se establece el principio de equilibrio presupuestal, por medio del cual los gastos deben estar cubiertos por los ingresos en una relación de uno a uno⁸³². Este aspecto de la

⁸³⁰ Arts. 1, 150 # 11 y 12, 287 # 3, 300 # 4, y 313 # 4.

⁸³¹ Título XII. *Del régimen económico y de la Hacienda Pública*. Capítulo 3. *Del presupuesto*. Artículo 345.- En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto. Artículo 353.- Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto. (Subrayas fuera de texto).

⁸³² Título XII. *Del régimen económico y de la Hacienda Pública*. Capítulo 3. *Del presupuesto*. Artículo 347.- El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados. El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente. (Subrayas fuera de texto).

Constitución revela la naturaleza del tributo, cual es aportar al financiamiento de los gastos públicos, es decir, sin gastos no habría tributos.

Por último en cuanto al tema tributario la Constitución del 91 contiene un artículo llamado a ser materializado [como la mayoría de sus artículos] y en el que está todo por hacer:

Título XII. *Del régimen económico y de la Hacienda Pública.*

Capítulo 3. *Del presupuesto.*

Artículo 363.- El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.

Y está todo por hacer desde la parte inicial del artículo *sistema*, que en el caso colombiano aduce a los diferentes ordenamientos que prevé la misma Constitución, a saber, los ordenes nacionales, departamentales, distritales y municipales que deben engranar y formar un sistema completo, carente de contradicciones y reflejo de las competencias, principios y atribuciones constitucionales.

El sistema de reforma consagrado en la Carta es rígido ya que no se da a través de ley normal, se establece el acto legislativo, la asamblea constitucional y el referendo⁸³³.

⁸³³ Título XIII. *De la reforma de la Constitución.* Artículo 374.- La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo. Artículo 375.- Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero. Artículo 376.- Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine. Se entenderá que el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral. La Asamblea

3.8.1 Reformas.

Aunque la Constitución de 1991 ha sido modificada en quince oportunidades [catorce actos legislativos y un referendo], solo cuatro actos legislativos han modificado artículos aquí analizados.

El acto legislativo uno de 1996 modificó los artículos 299 y 300. Solo se analizará la modificación realizada al artículo 300, ya que otro acto legislativo posterior modificó el 299. Así el artículo 300 ahora contiene una nueva función de las Asambleas no relevante al objeto de estudio⁸³⁴.

El acto legislativo uno del 2000 modifica el primer inciso del artículo 322, volviendo a la denominación de Bogotá⁸³⁵.

deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro. A partir de la elección quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el termino señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones. La Asamblea adoptará su propio reglamento. Artículo 377.- Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral. Artículo 378.- Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente. La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral. Artículo 379.- Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título. La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2.

⁸³⁴ ACTO LEGISLATIVO NUMERO 01 DE 1996. Diario Oficial No. 42.688, del 17 de enero de 1996. Por el cual se modifican los artículos 299 y 300 de la Constitución Política. EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: ARTICULO 2o. El artículo 300 de la Constitución Política de Colombia quedará así: ARTÍCULO 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: "...11. Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, Secretarios de Gabinete, jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos Descentralizados del orden Departamental...".

⁸³⁵ ACTO LEGISLATIVO NUMERO 01 DE 2000 Diario Oficial No. 44.138, del 23 de agosto de 2000, Por el cual se modifica el inciso 1o. del artículo 322 de la Constitución Política de Colombia. EL CONGRESO DE

El acto legislativo uno del 2002 modifica el artículo 96 de Carta, que se refiere a la nacionalidad colombiana, modificando un error “técnico”.

El acto legislativo dos del dos mil dos modifica los artículos 299, 303, 312, 314, 318 y 323, y establece un nuevo artículo transitorio a la Constitución.

La modificación realizada por este acto se refiere al periodo de ejercicio de las Asambleas Departamentales, los consejos municipales y alcaldes, los cuales ahora serán de cuatro años.

Finalmente establece el régimen de faltas absolutas que antes estaba en cabeza del legislativo, y de ésta manera el gobernador y el alcalde mayor de Bogotá que falte absolutamente y le falten menos de 18 meses será reemplazado por uno de su mismo partido a discreción del Presidente de la República. Si el tiempo fuere mayor se convocará a elecciones. En el caso de los alcaldes municipales quien decide su reemplazo es el gobernador⁸³⁶.

3.9 SUMARIO

A continuación presentamos una breve síntesis, con el objeto de brindar una mayor orientación respecto a la evolución constitucional expuesta en este capítulo, conforme a las Constituciones analizadas.

3.9.1 Constitución de 1821

- a. Presenta un poder tributario territorialmente limitado dada la reconquista española.

COLOMBIA DECRETA: ARTICULO 1o. El inciso 1o. del artículo 322 de la Constitución Política, quedará así: Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

⁸³⁶ ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2002 Diario Oficial No. 44.893, de 7 de agosto de 2002.

- b. Se atiende al principio de no tributación sin representación, por lo que su ejercicio se encuentra en la rama legislativa del poder público, y el órgano que detenta el poder tributario es el Congreso.
- c. En cuanto a su ejercicio presenta un límite formal, pues la ley que establecía el tributo debía iniciarse en la Cámara de Representantes.
- d. No trae restricciones para el ejercicio de las funciones del ejecutivo en cuanto al cumplimiento de la ley, por lo que se puede sostener válidamente que adopta la teoría de los plenos poderes. Entre sus funciones no se encuentra ejercer el recaudo de los tributos.
- e. Además de otorgarle plenos poderes al ejecutivo para el ejercicio de sus funciones, territorialmente era determinante, lo que llevaba a un fuerte centralismo.
- f. La participación ciudadana se basaba en una ciudadanía determinada por exigentes requisitos que el grueso de la población no podía llenar, y para el ejercicio de este derecho era primordial el cumplimiento del deber ciudadano de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Finalmente el sistema electoral era indirecto.

3.9.2 Constitución de 1830

- a. Aunque la amenaza española desaparece del panorama, el territorio no está definido de manera óptima, lo cual dificulta su aplicación.
- b. Se mantiene el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos para poder ejercer el derecho a la ciudadanía. Sistema electoral indirecto.
- c. Se establece constitucionalmente la igualdad.
- d. El ejercicio del poder tributario sigue siendo limitado, pues la ley que establece el tributo tiene que ser iniciada en la Cámara de Representantes.
- e. Se debilita la rama ejecutiva de manera que ya no la cubre la teoría de los plenos poderes.

- f. Se flexibiliza el ordenamiento territorial de manera tal que incursionan nuevas instituciones que permiten una fluidez de los intereses locales con el nivel central.

3.9.3 Constitución de 1832

- a. Cambia el territorio del Estado lo que implica una modificación en el poder tributario en tanto la jurisdicción en la cual es aplicable.
- b. Sigue como causal de suspensión de la ciudadanía el no contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.
- c. Hay un avance pequeño en cuanto a los requisitos para ser ciudadano se flexibilizan, pero se mantiene la restricción sobre los trabajadores. El sistema electoral sigue siendo indirecto.
- d. El poder tributario está menos limitado pues la ley que los establece puede tener origen en cualquiera de las cámaras, por iniciativa de cualquier congresista, o del Consejo de Estado.
- e. Se sigue flexibilizando aún mas el régimen territorial, en ésta ocasión por la incorporación de las cámaras provinciales.
- f. En cuanto al ejecutivo le corresponde realizar el recaudo de los tributos nacionales, pero con sujeción a la ley, lo cual significa una negación de los plenos poderes.
- g. Se habilita al ejecutivo para que en tiempos de excepcionalidad adelante el recaudo de tributos.
- h. Contiene una escala de los órdenes del sujeto activo de la obligación tributaria que refleja la situación territorial. (Nacional, Departamental, Municipal).
- i. El recaudo de los tributos diferentes al orden nacional, no estaba en cabeza de la rama ejecutiva (Gobernadores, Alcaldes) sino de las cámaras provinciales.
- j. Se mantiene la igualdad.
- k. Se prohíbe el ejercicio de autoridad o función no establecida en el orden jurídico.

3.9.4 Constitución de 1843

- a. En esta Carta se vuelve a tener como requisito a la propiedad raíz para obtener el derecho a la ciudadanía.
- b. Contemplaba a un sujeto pasivo calificado, a saber, varón, mayor de 21 años, dueño de finca raíz y letrado.
- c. El sistema tributario era más equilibrado en la medida que los ciudadanos elegían a sus representantes, los cuales gravaban sus actividades económicas, recayendo sobre ellos mismos los tributos directos.
- d. Mantiene los deberes del ciudadano, y la no contribución a los gastos públicos como causal de suspensión.
- e. Se avanza en la determinación del territorio adoptando una postura válida, como lo es el derecho internacional público, para la modificación del territorio. El territorio cambia.
- f. Tenía un sistema electoral indirecto.
- g. Un Congreso bicameral que establecía los tributos; los proyectos de ley podían ser presentados en cualquiera de las dos cámaras.
- h. Preveía un ejecutivo que tenía como función primordial la de cumplir y hacer cumplir las leyes.
- i. Aunque preveía una serie de órganos territoriales, a los cuales no les dictaba sus funciones, delegándolo en el legislativo.

3.9.5 Constitución de 1858

- a. Cambia la forma de Estado de República, al sistema federal, lo cual implica el complejo sistema de competencias rígidas entre la confederación y lo Estados confederados.
- b. Cambia el territorio de la federación.
- c. Ciudadanía cerrada pues sólo era para los nacionales masculinos; desaparece como causal de suspensión el no cumplir con el deber tributario.

- d. Congreso bicameral que establecía los tributos, el cual tenía prohibido delegar esta potestad.
- e. El poder ejecutivo estaba encabezado por el Presidente, con actuar limitado, pero conservaba la facultad de objetar las leyes.
- f. Establecía un sistema electoral directo.

3.9.6 Constitución de 1863

- a. Se mantiene la forma de Estado federal, con su complejo sistema de competencias rígidas.
- b. Cambia el territorio.
- c. Abolición de la esclavitud.
- d. Amplio repertorio de derechos individuales.
- e. Congreso bicameral que establecía los tributos.
- f. Ejercicio del poder tributario limitado pues el proyecto de ley que contenía el tributo a establecer tenía que ser presentado en la Cámara de representantes.
- g. Ejecutivo fuerte en ejercicio de la teoría de los plenos poderes para la ejecución de las leyes, aunque con un periodo de dos años.

3.9.7 Constitución de 1886

- a. Cambia la forma de Estado volviendo al Republicanismo. Así entonces cambia también la organización territorial pasando Estados confederados a Departamentos.
- b. Cambia el territorio y deja abierta la posibilidad de volverlo a cambiar.
- c. Sometimiento a la Constitución y las leyes.
- d. Los nacionales colombianos no podían tener otra nacionalidad, y su renuncia conlleva a la pérdida de la ciudadanía.
- e. Ciudadanía cerrada, la cual no se suspende por el incumplimiento del deber tributario.

- f. Poder legislativo débil, Congreso bicameral que establecía los tributos y que se reunía cada dos años.
- g. Poder tributario limitado en su ejercicio, pues el proyecto de ley que contemplaba el tributo tenía que ser presentado en la Cámara de Representantes.
- h. Poder ejecutivo fuerte, con un periodo de 6 años, que en casos de excepcionalidad detentaba potestad legislativa para reestablecer el orden.
- i. Sistema electoral binario.
- j. Organismos territoriales en cada entidad con facultades propias para el sostenimiento de sus costos, con arreglo a la ley (poder tributario limitado).

3.9.7.1 Reformas

- a. Modificación del territorio.
- b. Se estableció la doble nacionalidad.
- c. Se establece la ciudadanía para las mujeres, con lo cual se abre este derecho.
- d. Legislaturas cada año para el legislativo.
- e. Iniciativa legislativa restringida para las exenciones y fijación de los planes de desarrollo sólo para el ejecutivo.
- f. Se modifica la estructura del legislativo en cuanto a la composición de Senado y Cámara de Representantes.
- g. Se elimina el requisito de presentar los proyectos de ley que establezcan tributos en la Cámara de Representantes.
- h. El ejecutivo para citar al legislativo a sesiones extraordinarias ya no requiere el visto bueno del Consejo de Estado.
- i. Se establece la responsabilidad del jefe del ejecutivo.
- j. Se establece un sistema electoral directo, con ejercicio de la ciudadanía a partir de los 18 años de edad.
- k. Se optimizaron los medios y recursos de los órganos descentralizados, aunque se mantenía la iniciativa legislativa para el proyecto de ley que permitiera el despliegue de sus funciones en el ejecutivo.

- l. Se reconoce el patrimonio y protección de los Departamentos.
- m. Iniciativa tributaria en cabeza del gobernador, en cuanto los tributos que establezcan las Asambleas departamentales.
- n. Ya no se pueden impugnar las ordenanzas de las Asambleas departamentales por parte de los ciudadanos (*por agravio sufrido*).
- o. Se elimina el requisito de los 6 meses antes de exigir tributo indirecto, quedando el término que estipule la ley.

3.9.8 Constitución de 1991

- a. Se mantiene el deber de contribuir con el sostenimiento de los gastos públicos, pero se limita este deber a los conceptos de equidad y justicia.
- b. La forma de Estado es el de una República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, pluralista y participativa, aunque en materia tributaria la participación ciudadana es restringida.
- c. Establece igualdad ante la ley, derecho a la intimidad con consecuencias tributarias, prohibición de esclavitud, debido proceso, presunción de buena fe y libertad de pensamiento.
- d. Se establece la doble nacionalidad; cuando se renuncia a la nacionalidad colombiana implica la renuncia a la ciudadanía y las causales de suspensión de ésta última son delegadas al órgano legislativo.
- e. Contempla una ciudadanía abierta, que es ejercida a partir de los 18 años de edad.
- f. Responsabilidad de los elegidos a las Corporaciones Públicas ante la sociedad y sus electores por el cumplimiento de sus obligaciones propias del ejercicio de sus investiduras.
- g. El poder público dividido en tres ramas, sujetas a control y vigilancia a cargo de organismos de control diferentes a ellas.
- h. El poder legislativo es detentado por el Congreso de la República, bicameral, que se reúne dos veces al año en una legislatura y, extraordinariamente cuando el

Ejecutivo lo convoque. El ejercicio de sus funciones se debe dar en las condiciones precisas que dicta la Constitución, so pena de invalidez de sus actos.

- i. El Congreso establece los tributos nacionales y autoriza o potencializa los tributos de las entidades territoriales.
- j. La iniciativa legislativa en materia tributaria es cerrada, pues sólo la tiene el Gobierno.
- k. El ejercicio del poder tributario es limitado, considerando que el proyecto de ley que establece el tributo debe ser presentado en la Cámara de Representantes.
- l. El poder ejecutivo encabezado por el Presidente de la República, sanciona, promulga, obedece y vela por el estricto cumplimiento de las leyes; ejerce la potestad reglamentaria para el ejercicio de sus funciones y, en materia tributaria ejerce el recaudo y administración de las rentas nacionales; objeta los proyectos de ley por inconveniencia o inconstitucionalidad; solicita trámite de urgencia para los proyectos de ley requeridos y convoca a sesiones extraordinarias al Congreso.
- m. En circunstancias de guerra exterior, conmoción interior, y emergencia económica y social, ejerce potestad legislativa sólo en las materias que dan origen a la problemática y para resolver la situación extraordinaria, eventualidad en la que el Presidente incluso ejerce poder tributario.
- n. El poder tributario en manos de los órganos de representación popular, según su circunscripción.
- o. Contempla todo un esquema por desarrollar, iniciando para el tema en cuestión en la Ley de Ordenamiento Territorial hasta la edificación del sistema tributario.
- p. Establece la naturaleza del tributo como necesario para cubrir los gastos públicos y no como medio de intervención económica.

4. ANALISIS DE LOS CONCEPTOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA

Como se anotó en su momento, el resultado del análisis del concepto del poder tributario depende en gran medida de elementos propios del sistema jurídico objeto de observación tales como su forma de Estado, forma de gobierno, familia de derecho al que pertenece y economía, entre otros⁸³⁷.

En este capítulo se realiza un acercamiento a determinados conceptos presentes en nuestro ordenamiento jurídico⁸³⁸, desde el punto de vista conceptual y normativo.

El análisis que se realizará sigue la línea temática adoptada en esta monografía, en cuanto el estudio se limita al orden constitucional colombiano, dejando a un lado los demás ítems del ordenamiento jurídico como la ley, los decretos, etc.

4.1 CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN

La palabra descentralización es definida por la real academia de la lengua, en su primera acepción así, “...*Acción y efecto de descentralizar...*”⁸³⁹.

Es una construcción compuesta por el prefijo *des* que denota negación, oposición o contrariedad, y el sustantivo *centralización*, de la acción y efecto de *centralizar*, de reunir varias cosas en un centro común y en una acepción mas técnica cuando el gobierno supremo llama a sí toda la autoridad⁸⁴⁰.

En principio la descentralización es un mecanismo propio del Estado unitario y es el resultado de un largo proceso empírico, en el cual la incapacidad, demora o incorrecta

⁸³⁷ Ver Infra 2.2.1 Poder tributario y 2.2.1.1 Teoría general.

⁸³⁸ CN art. 1.

⁸³⁹ www.rae.es/diccionario 2001

⁸⁴⁰ Diccionario Hispánico Universal. México D.F.: W. M. Jackson, 1973, Tomo I Léxico.

solución de problemas locales por parte del sector central, que por su volumen no presta la atención eficaz a los problemas individualizados localmente que requieren un manejo más cercano, atento a las necesidades sectoriales, regionales o incluso locales⁸⁴¹.

Esta incapacidad surge por una combinación de razones que lo conllevan a una crisis, que lo fuerzan a transferir competencias a entes de menor jerarquía para que de una manera más directa atiendan sus propios asuntos, lo cual implica dotarlos de recursos propios, que le den la suficiente capacidad de operación, es decir, la de resolver su problemática. Las jerarquías del poder responden así a las pretensiones microestatales que no pueden ser satisfechas de manera plena por los órganos del poder central⁸⁴².

Aunque las razones que fundamentan la descentralización siempre han existido, y las cuales se intentaron solucionar sobre la marcha, sólo hasta después de la segunda mitad del siglo XX en 1972, se abordó científicamente el contenido del teorema de la descentralización que fue propuesto por OATES y es el mismo que hoy día se sigue empleando:

Los bienes públicos que benefician a ciertos grupos de la población deben ser provistos por los gobiernos locales. De esta manera se asegura una relación directa entre los costos y los beneficios asociados a dichos bienes⁸⁴³.

⁸⁴¹ SIERRA CADENA, Grenfieth de Jesús y KATIME ORCASITA, Abraham. Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia. Bogotá, 2002, 350 p. Monografía (Abogado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia. p. 16.

⁸⁴² Para que este planteamiento se de es necesario que tengan ciertas características que según PENAGOS son: 1. Personería jurídica. 2. Patrimonio propio. 3. Autonomía administrativa, y 4. Destinado a satisfacer necesidades que el Estado central no puede resolver. PENAGOS, Gustavo. La descentralización en el Estado unitario, citado por SIERRA CADENA, Grenfieth de Jesús y KATIME ORCASITA, Abraham. Carta de navegación del proceso de... Op. Cit. p.16.

⁸⁴³ OATES, W.E., Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972. En: IREGUI, Ana Maria, RAMOS Jorge y SAAVEDRA Luz Amparo. Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Marzo 2001, world wide web: <<http://www.banrep.gov.co/document/ftp/borra175.pdf> y WIESNER DURAN, Eduardo. Colombia: Descentralización y federalismo fiscal, informe final de la misión para la descentralización. Bogotá: Presidencia de

Sin embargo, parte de la doctrina avista elementos reconocibles del concepto de descentralización desde el siglo antepasado⁸⁴⁴.

Es preciso advertir que el origen de la descentralización, se da como respuesta al excesivo centralismo que demostró su incapacidad de resolver la creciente problemática de la periferia, y tuvo como fuente escenarios políticos y económicos. Por ello se trata de conceptos en primera instancia extra jurídicos.

El tratamiento científico de estos conceptos lleva a la atomizada diversidad conceptual, y falta de rigurosidad terminológica, lo que conlleva a múltiples hipótesis, situación ésta que dificulta la labor investigativa.

Sin embargo hay que caracterizar el concepto, y en ello, la doctrina parece coincidir en que se trata de la participación de la periferia en la resolución de sus propios asuntos.

Para un sector de la doctrina el concepto de descentralización es susceptible de derivaciones, así la descentralización política es aquella mediante la cual los ciudadanos tienen el derecho de elegir a sus propias autoridades⁸⁴⁵ y tomar sus decisiones⁸⁴⁶. La descentralización administrativa es aquella mediante la cual se ceden funciones y atribuciones propias del Estado para el manejo de asuntos propios de la periferia por su propia organización administrativa⁸⁴⁷. La descentralización fiscal es

la República, Departamento Nacional de Planeación 1992, y Anónimo, Aspectos críticos sobre descentralización en Colombia, sin data, world wide web: <<http://www.gestiopolis.com>

⁸⁴⁴ LOW MURTRA, Enrique y GOMEZ RICARDO, Jorge. Teoría fiscal. Fondo de publicaciones universidad externado de Colombia, 1989. p. 404-405.

⁸⁴⁵ DÍAZ GOMÉZ, Alvaro. Constitución de sujeto político en y para los procesos de descentralización. Universidad Católica de Colombia 2001. world wide web: <<http://www.sincronia.cuch.udg.mx/gomez.htm>.

⁸⁴⁶ IREGUI, Ana Maria, RAMOS Jorge y SAAVEDRA Luz Amparo. Análisis de la descentralización fiscal..., citado por SIERRA CADENA, Grenfieth de Jesús y KATIME ORCASITA, Abraham. Carta de navegación...Op. cit.p.18.

⁸⁴⁷ DÍAZ GOMÉZ, Alvaro. Constitución de sujeto político en y para..., e IREGUI, Ana Maria, RAMOS Jorge y SAAVEDRA Luz Amparo. Análisis de la descentralización fiscal..., citado por Ibíd. p.18.

aquella por medio de la cual se reestructuran las fuentes propias de recursos y se les da mayor participación en los ingresos corrientes de la Nación⁸⁴⁸.

SARRIA sostiene que la organización administrativa del Estado ha sufrido cambios en su tránsito del Estado soberano al moderno Estado servidor, fenómeno acelerado por el período de la posguerra. De esa transición, surge la descentralización como una consecuencia del régimen democrático, que con el objetivo de prestar un mejor servicio público, distribuye los mismos entre la Nación y las entidades territoriales que la conforman, lo cual implica una nueva distribución del poder público que permite a los gobernantes regionales tomar decisiones autónomas en relación con su organización y prestación⁸⁴⁹.

Para estos doctrinantes la descentralización se fundamenta más que en un aspecto político en el servicio público, y caracterizan este concepto en descentralización política⁸⁵⁰ y administrativa⁸⁵¹. Derivado de esa caracterización, plantean diferentes formas de descentralización, tales como la regional (los funcionarios del servicio tienen enlaces locales más o menos estrechos con el centro), la patrimonial (implica la afectación de un patrimonio autónomo a un servicio público determinado) y la funcionalista (permite el otorgamiento de una cierta función de dirección a los funcionarios técnicos del servicio)⁸⁵².

RODRIGUEZ aborda el tema de la descentralización a partir del Estado Unitario y siguiendo a BURDEAU sostiene que esta forma de Estado es aquella que sólo posee un sólo centro de impulsión política y gubernamental. El poder público, en la totalidad de sus atributos y funciones, cuenta en él con un único titular, que es la persona jurídica

⁸⁴⁸ DÍAZ GOMÉZ, Alvaro. Constitución de sujeto político en y para..., Op. cit. p.2.

⁸⁴⁹ SARRIA, Eustorgio, SARRIA B., Mauricio. Derecho Administrativo. Bogotá: CEIDA, 1978, p. 205-207, 308.

⁸⁵⁰ Significa que las distintas secciones en que el Estado se halla dividido gozan de completa autonomía para designar a los gobernantes y decidir sobre las cuestiones públicas. *Ibíd.* p. 207.

⁸⁵¹ Permite a las secciones que conforman el Estado organizar y prestar independientemente los servicios públicos que son a su cargo. Es una tendencia para conciliar dos situaciones extremas, como son la centralización rígida y la gestión independiente de los intereses colectivos por órganos colectivos microestatales. *Ibíd.* p. 207,209.

Estado. Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes⁸⁵³.

Sin embargo advierte este autor, que ese esquema conceptual de Estado Unitario por su rigidez es de difícil materialización en la práctica, y que por ello, es apropiado definirlo como aquella forma de organización estatal, en la cual existen unas autoridades centrales muy fuertes con la mayoría de las funciones públicas, frente a unas autoridades locales con muy poca autonomía y unas cuantas tareas⁸⁵⁴.

Expone que la descentralización es la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones con el objeto de que se ejerzan autónomamente. Como las facultades para gobernar una colectividad comprenden las funciones constitucional, legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, afirma que el máximo grado de descentralización se confunde con el federalismo. Así, cuando se emplea el término descentralización no se hace mención a ese caso extremo, sino que se emplea dentro del contexto del Estado Unitario, que a pesar de su naturaleza centralista por regla general nunca llega a su definición conceptual extrema⁸⁵⁵.

Este autor también caracteriza el concepto de descentralización y lo hace en administrativa y por servicios. La descentralización administrativa consiste en el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a personas públicas diferentes del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, es decir, se les otorga a las colectividades locales cierta autonomía

⁸⁵² *Ibíd.* p. 208.

⁸⁵³ RODRIGUEZ, Libardo. *Derecho Administrativo* Bogotá: Temis, 2002, p. 41.

⁸⁵⁴ *Ibíd.* p. 41.

⁸⁵⁵ *Ibíd.* p. 44.

para que se manejen por sí mismas, teniendo un fundamento político en cuanto es una manifestación de la democracia en la medida que permite un autogobierno⁸⁵⁶.

El citado autor exceptúa las ciudades-estado y los que llama Estados minúsculos donde cita como ejemplos modernos al Vaticano, el Principado de Mónaco y la República de San Marino, de la generalidad de Estados dónde se encuentran autoridades nacionales (manejan el Estado en su conjunto) y autoridades locales (gobiernan las diferentes partes o secciones en que se subdivide el Estado), dualidad ésta que se fundamenta en la imposibilidad física de resolver todos los asuntos desde el centro del Estado, o sea, la capital; y por otra parte, la existencia de necesidades locales que deben ser resueltas por las mismas personas que habitan dicha circunscripción⁸⁵⁷.

Dependiendo del grado de descentralización y del control de tutela que se ejerza sobre la periferia determinará el grado de intromisión del gobierno central sobre las competencias delegadas, por lo que a mayor injerencia será menor la descentralización⁸⁵⁸.

4.2 CONCEPTO DE AUTONOMÍA

El diccionario de la real academia de la lengua definía la palabra autonomía como *"...Figurativa al Estado y condición del pueblo que goza de entera interdependencia política..."*⁸⁵⁹.

En la actualidad su primera acepción corresponde a *la potestad que dentro de un Estado tienen los municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios*⁸⁶⁰.

⁸⁵⁶ *Ibíd.* p. 45.

⁸⁵⁷ *Ibíd.* p. 46-47.

⁸⁵⁸ SIERRA CADENA, Grenfieth de Jesús y KATIME ORCASITA, Abraham. Carta de navegación...Op. Cit. p.18.

⁸⁵⁹ Diccionario de la lengua española de la real academia española, Edición No. XV.1925.

⁸⁶⁰ www.rae.es/diccionario2001

Su origen es latino, y corresponde a su composición de *auto* (por si mismo) y *nomos* (normas)⁸⁶¹.

La palabra autonomía es definida de diferentes formas así:

La libertad de gobernarse por sus propias leyes y fueros⁸⁶², o

Potestad que dentro de un Estado pueden gozar municipios provincias regiones u otras de sus entidades para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios⁸⁶³, o

Facultad que posee una entidad o grupo para crear derecho, para otorgarse su propia ley. Estados o territorios autónomos son aquellos que tienen potestad para establecer su normatividad con independencia de otras entidades superiores. Autonomía administrativa es la que disfrutan los municipios, provincias o entidades que administran sus intereses peculiares con cierta independencia del nivel central... significa la potestad de otorgarse la propia ley; no es una mera independencia administrativa sino legislativa⁸⁶⁴.

Como se puede apreciar hay un notorio cambio en las definiciones del término a través del tiempo, pues se pasó de una definición alusiva al Estado como sujeto de derecho internacional, a una definición propia de los diversos entes que lo conforman.

⁸⁶¹ Latín Sopena. Diccionario manual latino-español / español-latino.

⁸⁶² ESCRICHE, Joaquín. Op. Cit. p. 316.

⁸⁶³ Diccionario ilustrado OCEANO Op. Cit. p. 106.

⁸⁶⁴ Enciclopedia universal Carrogio, Op. Cit., Volumen III p. 971.

Es necesario advertir que la palabra se presenta en escenarios donde se debe superar la etimología y definición semántica de la palabra, o por lo menos no tomarla textualmente sin efectuar ciertas precisiones.

Inicialmente la autonomía es propia de los Estados cuya forma de organización es federal, en donde cada Estado federado cede parte de su soberanía a la federación. La aspiración básica de ésta forma de Estado consiste en compaginar los principios básicos de unidad territorial y de autonomía de sus propias comunidades internas⁸⁶⁵.

Este engranaje se sirve de definiciones e interpretaciones claras, en donde se expresan las competencias propias de cada ámbito de gobierno, y la autonomía se comprende entonces como la gestión [propuesta, elección, ejecución y control] de los propios intereses⁸⁶⁶, reservándose cada Estado federado las competencias no delegadas o reconocidas al gobierno federal, restringiendo así su acción.

No debe entenderse a la autonomía como un factor exclusivo del sistema federal, es un elemento que este tipo de forma de Estado respeta, muy característica de él, pero que puede ser utilizada por fuera del federalismo.

Para LOZANO la autonomía no es una atribución ilimitada de competencias, sino que supone la existencia de diferentes ordenamientos, que deben ser coordinados, siendo una técnica de relación entre los mismos⁸⁶⁷.

4.3 CONCEPTO DE COMPETENCIA

Con este término sucede igual que con la jurisdicción, en tanto tiene múltiples acepciones en el lenguaje jurídico, lo que en general confunde a la doctrina por falta de

⁸⁶⁵ SIERRA CADENA, Grenfieth de Jesús y KATIME ORCASITA, Abraham. Carta de navegación... Op. cit. p. 22.

⁸⁶⁶ *Ibíd.* p. 21.

⁸⁶⁷ LOZANO SERRANO, Carmelo. Consecuencias de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho financiero y tributario. Madrid: Civitas, 1990. p. 50.

exactitud; la acepción que interesa en este trabajo es aquella que se refiere a su ámbito territorial⁸⁶⁸ como la capacidad reconocida por el ordenamiento jurídico de establecer tributos dentro de determinada jurisdicción.

En el caso del poder tributario, nos referimos así al reconocimiento del ordenamiento jurídico a un órgano habilitado para establecer tributos, en principio de manera excluyente dentro de un territorio determinado, es decir, aquel bajo su jurisdicción, aunque teóricamente no hay obstáculos para que sean varios órganos los competentes para el establecimiento de un tributo, ya que esto es consecuencia del pacto político propio de cada comunidad y no de una fórmula matemática estándar.

Hay que advertir que hasta el siglo XIX los términos jurisdicción y competencia eran sinónimos y se utilizaban indistintamente. Esta dicotomía parece superada a partir del siglo XX⁸⁶⁹, pero de tal manera que se restringe su uso y aplicación sólo para el derecho procesal, cuando en realidad consideramos que son aplicables a las demás ramas del Derecho que conlleven el ejercicio de competencias por parte de las autoridades y su sometimiento a ellas.

COUTURE describe su origen en los siguientes términos:

*Vos culta formada a semejanza del latín *competentia*, que significa proporción exacta, justa. Del adjetivo participial *competente*, del verbo *competere*, *cultismo* derivado del latín *competo-ere*, “encontrarse con” o “convenir a” de donde surge la acepción actual.⁸⁷⁰*

⁸⁶⁸ COUTURE, Eduardo J. Fundamentos del derecho procesal civil. Buenos Aires: Depalma, 1958. p. 28.

⁸⁶⁹ *Ibíd.* p. 28.

⁸⁷⁰ COUTURE, Eduardo J. Vocabulario jurídico. Buenos Aires: 1993. p.155.

En la segunda acepción de la definición aportada por la real academia de la lengua, se lee “...atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto...”⁸⁷¹.

Es necesario superar la posición de solamente considerar la acepción procesal de competencia, y entender el término en materia tributaria en su ámbito territorial como la capacidad reconocida por el ordenamiento jurídico en primera instancia a uno o varios órganos de representación popular, de establecer tributos dentro de determinada jurisdicción, y se sostiene que en primera instancia ya que se presenta el fenómeno de dotar transitoriamente y en determinadas situaciones fácticas a la rama ejecutiva del poder público del poder tributario.

Descartando el criterio procesalista, para los efectos del presente trabajo, depende del análisis que se le de al ordenamiento jurídico determinar quien es esa autoridad o autoridades, en el caso que sean concurrentes, las competentes para establecer tributos dentro de determinada jurisdicción.

Aunque la tarea parece sencilla hay conceptos que pueden dificultar su análisis y comprensión, es el caso de la autonomía y la descentralización dentro de una república unitaria, de un Estado regional o más aún en los procesos de creación de las organizaciones supra estatales.

Tal como se sostuvo en la definición de autonomía aquí analizada, inicialmente este concepto es propio de los Estados federados, pero hay que advertir que su presencia en escenarios diferentes, como los Estados unitarios es una realidad y se evidencia como un fin, un punto de llegada, buscando la optimización de la dinámica social.

Esto que en realidad parece contradictorio, observado desde un punto de vista clásico de la república unitaria debe ser entendido como el resultado de un largo y complicado

⁸⁷¹ www.rae.es/diccionario 2001

debate sobre la participación de los entes territoriales diferentes a la Nación en la toma de decisiones, y no como un capricho plasmado en el ordenamiento jurídico.

Una última advertencia gira alrededor de una unidad conceptual y divergencia terminológica. La razón de esta sintomatología puede ser explicada a partir de la naturaleza propia del problema, en el que confluyen vertientes económicas, políticas y jurídicas, cada una haciendo sus aportes por separado y sin evidencia de una adecuada unidad científica⁸⁷².

Es necesario realizar un análisis del ordenamiento objeto de estudio para determinar la competencia o el grado de ésta que tiene determinado órgano, si es que existe una escala de competencias dentro de un Estado, y en el caso que exista, las competencias reconocidas en materia tributaria a un órgano, deben apuntar a su naturaleza representativa del conglomerado social, el cual se conforma de potenciales sujetos pasivos, evitando que confluya la potestad de establecer tributos con la rama ejecutiva, ya que dado su afán recaudatorio la posibilidad de establecer tributos, le permitiría cerrar un círculo que nos llevaría de nuevo a una de las facetas del absolutismo, donde el recaudo y la potestad de establecer el tributo estaban en una misma persona; y es que el fin del Estado liberal como limitante a ese poder está en últimas, destinado a la protección del contribuyente, y de mantener en manos de los ciudadanos la capacidad de auto imponerse, o de gravar sus actividades, separado de la rama ejecutiva cuya principal función es la de hacer cumplir la ley.

Reflexionar sobre los elementos de autonomía y descentralización entre nosotros, llevaría a un primer acercamiento, cual es que todavía tenemos presentes rasgos de nuestra historia de finales del siglo XVIII y gran parte del siglo XIX, en efecto,

⁸⁷² Tanto la Economía como la Política y el Derecho identifican la problemática del esquema centralista, y coinciden en sus propuestas optimizadoras pero generalmente utilizan terminologías desiguales, y en muchos casos niveles de solución diferentes. Los políticos abogan por la descentralización administrativa, los economistas por la federalización fiscal y los juristas “generalmente últimos en el círculo optimizador del sistema, usualmente cuando la

recordemos como el país estuvo alternando su forma de Estado de federal a unitario a lo largo de la historia republicana, evidencia práctica de esa búsqueda en la distribución del poder.

Tenemos así la autonomía típica del sistema federal⁸⁷³ y la descentralización del régimen unitario⁸⁷⁴, por lo que una afirmación previa se podría plantear en el sentido que no hemos podido superar las viejas discusiones presentadas desde nuestros inicios como Estado independiente de España⁸⁷⁵.

Una nueva lectura del caso nos plantea la interrogante de si la Constitución de 1991 se presenta como un esfuerzo por superar esa problemática. ¿Esta norma sigue la línea de robustecer el proceso de descentralización, iniciado desde la expedición de la Carta de 1886 con su continua depuración en el tiempo dado sus reformas?, o ¿Contiene una fórmula no aplicada todavía?. Respecto a éstos interrogantes, hay que advertir que las posiciones doctrinales están divididas, unos por un sentido pragmático que argumentan que mientras no se ejecute la orden del artículo 288, es decir, no se establezcan las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, lo que tendremos es una descentralización del corte a la que se venía presentado con la Constitución regeneradora y sus reformas; por el contrario otros aducen que la Constitución de 1991 trae un esquema territorial tan distinto a los anteriores que merece una revisión a la forma de Estado⁸⁷⁶, pues aunque es cierto que contiene una descentralización, su fin es utilizar ésta para llegar a un punto cierto de autonomía.

norma jurídica ya está creada con sus falencias típicas y generales de una creación humana”, con poca científicidad son llamados a interpretar la ley y aplicarla, generando éstos la mayoría de las críticas.

⁸⁷³ Dentro de las constituciones aquí analizadas las de 1858 y 1863 abrazaban esta forma de Estado aunque hay otras como el acta federativa de 1811 y 1861 que también recurren a esta forma de Estado.

⁸⁷⁴ 1830, 1843, 1886.

⁸⁷⁵ Ver Infra 1.4.2 .

⁸⁷⁶ Se trata del Estado región, forma de Estado que aunque si bien presenta características propias también se sirve de elementos de las formas del Estado federal y unitario. Se trata en concreto de todo un proceso, que para SIERRA CADENA y KATIME ORCASITA surge no como evolución de la descentralización administrativa y territorial planteada en los países que acogen la forma estatal unitaria, sino como consecuencia de la crisis tanto del sistema federal como unitario, crisis originadas en necesidades insatisfechas, que éste, el Estado regional, atiende de mejor manera; se articula entonces

Recordando las actuales definiciones de autonomía referenciadas por la real academia, se evidencia la relación del vocablo con la realidad del Estado español, con lo cual se influye determinadamente en la definición del término dada la peculiaridad del ordenamiento territorial de dicho Estado, aunque cierto es que la aprehensión de la autonomía en el contexto diferente al del Estado federal es una realidad.

Así se conjugan y en determinados casos se complementan la descentralización y la autonomía, tal como es el caso del Estado regional y el unitario, como el nuestro, en donde a los entes descentralizados se les concibe constitucionalmente como autónomos, pero la realidad es otra, pues no coincide con la normatividad.

En nuestro caso el papel de la descentralización parece ser el de un medio que nos lleva a la autonomía, siendo esta última un fin. El problema político se vuelve económico y con la sola enunciación en la norma de normas no se soluciona el problema toda vez que el Derecho es un fin, es el cauce que nos lleva a la solución, pero no es la solución *per se*.

PEREZ ESCOBAR sostiene que toda descentralización plenamente aplicada engendra una autonomía relativa del ente descentralizado, acogiendo la postura moderna administrativista francesa, por medio de la cual se entiende que la autonomía es una consecuencia de la descentralización, y se llegó a ese punto a fuerza de desarrollar y

desde la óptica sociológica en una realidad humana, una realidad social, una realidad jurídica. Su naturaleza la califica MANRIQUE REYES de polémica, y argumenta su origen en la afanosa búsqueda de un nuevo punto de equilibrio en la distribución del poder político, entre el centro y la periferia. Es una cosmovisión del territorio que intenta disciplinar, conciliar, espacio y poder. Los ejemplos claros de este tipo de Estado llevados a la práctica son el español (con la constitución de 1978), el italiano (Constitución de 1947), y parte de la doctrina sostiene que el colombiano lo abraza, aunque nosotros advertimos que dada la definición constitucional del artículo primero de la Constitución de 1991 se tiene que entender, por lo menos en su enunciado, que en realidad se recoge el adjetivo de unitaria. Otra cosa diferente es que dentro de la misma Constitución colombiana venga todo un plan por desarrollar, el cual a lo largo de diez años no se ha institucionalizado por múltiples razones, unas legales [la falta de la expedición de la ley de ordenamiento territorial que ordena el artículo 288], otras sociales, y no faltan las de tipo presupuestario [principal obstáculo interpuesto para el desarrollo de la sociedad por medio del sistema jurídico].

extraerle consecuencias significativas a la teoría de la descentralización administrativa⁸⁷⁷.

Aquí es necesario tener presente que no es necesario que las diferentes entidades territoriales colombianas superen las obligaciones que no pudo cumplir el orden nacional, pues concebir la idea que el orden nacional reasuma estas funciones es casi que imposible, tanto normativa como políticamente, pues el cuadro actual no permite concluir un gobierno mesiánico, salvador de la agravante situación fiscal y administrativa en general, cuando de por sí también tiene que salvarse a sí mismo.

El ejemplo del municipio de Tarzo (Antioquia)⁸⁷⁸, no debe quedarse en los elevados círculos académicos y de recomendaciones fiscales, [y mucho menos ser olvidado] tiene que ser una guía para la realidad nacional, una guía que demuestra que si es posible mejorar; disminuir un déficit fiscal en dos años al diez y ocho por ciento (18%), teniendo en cuenta que era equivalente a la mitad del presupuesto, subir el recaudo en trescientos por ciento (300%) y ubicar el gasto en medios de producción buscando que generen más recursos para ahí si invertir en obras, es un proceder digno a analizar y en la medida de lo posible imitar.

Un cuadro como este da la razón a GILMORE, una descentralización, democrática y responsable funciona bien, estimula la participación política que conlleva un proceso electoral plural, vivo. Si es posible una menor dependencia de la hacienda nacional y un menor costo para los contribuyentes. Con la descentralización las respuestas se ven con mayor rapidez, y la congruencia entre las necesidades y los proyectos de las comunidades casi que se aseguran, casi, debido a que no se trata de la panacea, pues

⁸⁷⁷ PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho constitucional..., Op. Cit., p. 38-43.

⁸⁷⁸ Periódico EL TIEMPO, jueves 6 de noviembre de 2003. Tarso: un milagro económico. MOGOLLÓN, Glemis. p. 1-4.

se requieren de diversos y complejos elementos para que funcionen⁸⁷⁹, ¿pero los resultados no valen la pena intentarlo?

Ciudadanos que ejerzan con responsabilidad el derecho a elegir a sus representantes, representantes responsables ante los ciudadanos, recursos suficientes y una administración acertada⁸⁸⁰, ¿son realmente utópicos?

Naturalmente la descentralización tiene enemigos, entre los cuales se puede observar a los políticos de los niveles superiores que la entienden como una cesión de poder a los representantes de los niveles inferiores, por lo que socavan recursos y manipulan el sistema, y es precisamente éste actuar el perjuicio que mayor daño le produce y del que es más difícil de proteger a la descentralización, pero contiene una paradoja, y es que la descentralización sirve como filtro que decanta una nueva generación política, pues el camino a la cima se vuelve mas largo, pasando de lo local a lo regional hasta el orden nacional o incluso internacional y la exigencia de una buena administración es punto fijo para llegar al orden superior⁸⁸¹.

El norte es bastante ambicioso, el que las entidades territoriales sean autosostenibles y, además le aporten a la Nación, tiene que ser un compromiso, pues de ello depende el éxito de muchos puntos necesarios para el desarrollo, la equidad, y la integración internacional, entre otros.

4.4 LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA AUTONOMÍA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991

⁸⁷⁹ GILMORE MANOR, James. La descentralización, su alcance y sus limitaciones. En: Descentralización en el agro. Bogotá: Dirección general de desarrollo regional del ministerio de agricultura y desarrollo rural, 1996. p. 85-86.

⁸⁸⁰ *Ibíd.* p. 87-91.

⁸⁸¹ *Ibíd.* p. 97, 125.

No es por azar que la descentralización y la autonomía figuren tan protagónicamente en la actual norma de normas colombiana, sino es el resultado de un largo proceso histórico, que respondió a un ánimo investigativo que busca reflejar las necesidades de la población colombiana con respecto a sus autoridades [que la representan en el ejercicio del poder público] y de éstas con su jurisdicción y competencia.

Estos términos se presentan en repetidas oportunidades en el texto constitucional, pues es reiterativa la calificación u organización de diferentes actividades y órganos del Estado como descentralizados o autónomos, como por ejemplo con los servicios de salud⁸⁸² y la educación⁸⁸³, entre otros⁸⁸⁴.

En cuanto al tema que nos concierne, esto es el poder tributario y su distribución en Colombia, la participación de estos términos es bastante interesante y determinante en el estudio, pues serán estos conceptos los que ayudarán a establecer una conclusión respecto al papel que juegan los entes territoriales.

Podríamos iniciar diciendo que desde el primer artículo la Constitución pone de manifiesto el tema cuando emplea la siguiente terminología para referirse a la organización del Estado colombiano, “...*república unitaria descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...*”⁸⁸⁵, y prosigue de la siguiente manera.

⁸⁸² Título II *De los derechos, las garantías y los deberes*. Capítulo II *De los derechos sociales, económicos y culturales*. **Artículo 49**.- “... Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada...” (Subrayas fuera de texto).

⁸⁸³ Título II *De los derechos, las garantías y los deberes*. Capítulo II *De los derechos sociales, económicos y culturales*. **Artículo 69**.- “... Se garantiza la autonomía universitaria...” (Subrayas fuera de texto).

⁸⁸⁴ El órgano a cargo de la intervención estatal en el espectro electromagnético (Art. 76), el órgano encargado de la investigación y acusación de los posibles infractores de la norma penal (Art. 249), las contralorías en sus diferentes niveles (Art. 267, 272), las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales también gozan de autonomía (Art. 103), igualmente las corporaciones autónomas regionales (Art. 150 Num. 7°); en cuanto a la descentralización: Se refiere así a determinadas entidades y para diversos eventos (Art. 123, 127, 128, 180 Num. 3°, 208, 210, 211, 305 Num. 11, 323, 352, 354, 368), también lo hace con la función administrativa (Art. 209).

⁸⁸⁵ Título I. *De los principios fundamentales*. **Artículo 1**.- Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Subrayas fuera de texto).

Título XI. *De la organización territorial*
Capítulo 1. *De las disposiciones generales*

Artículo 287.- Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Título XI. *De la organización territorial*
Capítulo 2. *Del régimen departamental*

Artículo 298.- Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

Título XI. *De la organización territorial*

Capítulo 2. *Del régimen departamental*

Artículo 306.- Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

Los citados artículos de la Constitución contienen la expresión autonomía, pero hay que advertir que no son los únicos de nuestra utilidad, pues hay otros que sin contar con dicha expresión, es necesario abordarlos.

Por su parte, el artículo 287 confirma la orientación del artículo 1° en tanto las entidades territoriales son autónomas para la gestión de sus intereses, enumerando sus derechos propios, entre ellos establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, éste artículo no nos dice cuales son las entidades territoriales, y para ello tenemos que servirnos del artículo 286⁸⁸⁶, el cual determina que las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas⁸⁸⁷.

⁸⁸⁶ Título XI. *De la organización territorial* Capítulo 1. *De las disposiciones generales* **Artículo 286.-** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

⁸⁸⁷ Título XI. *De la organización territorial* Capítulo 1. *De las disposiciones generales* **Artículo 287.-** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales (Subrayas fuera de texto).

Partiendo del artículo 286 cuando abarcamos a las diferentes entidades territoriales encontramos reflejados los derechos indicados en el artículo 287, que para el caso particular es el de establecer tributos, así:

En los departamentos:

Artículo 298.- Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

Artículo 300.- Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas:

4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

Finalmente en los distritos y municipios el artículo 313 numeral 4:

Artículo 313.- Corresponde a los concejos:

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

4.5 DESARROLLO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA AUTONOMÍA BAJO LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

El tema de la descentralización en el Estado colombiano ha sido largamente analizado, controvertido y puesto en marcha. Precisamente este es uno de los puntos más álgidos en la historia colombiana, pues con las ventajas que propone la descentralización, las mismas se desperdician por el contexto en que se presentan, pues el gobierno central opta por descentralizar funciones no por hacerle un beneficio a la sociedad colombiana, para que madure políticamente, por el contrario, dada la gravedad de la crisis institucional, esa es la forma como se le entregan a los entes menores jerárquicamente funciones y obligaciones que debían cumplirse en el orden nacional⁸⁸⁸, empezando sin lugar a dudas, mal, pues el éxito de esta figura estaba empeñado desde un principio, ya que en vez de empezar de ceros, lo que se les transfirió fue una bomba fiscal y administrativa, que se les exige superar.

El tratamiento que se le ha dado a éstos dos conceptos ha sido prolijo⁸⁸⁹ en muchos ámbitos, sin embargo, la participación de la periferia en sus propios asuntos es aún muy precaria.

El manejo de estos temas se ha caracterizado por la activa participación de la academia y el confuso papel que desarrolla la política, pues aunque algunos políticos están en pro de la descentralización, sus efectos normativos no son óptimos.

⁸⁸⁸ DIAZ ARENAS, Pedro Agustín. La Constitución política..., Op. cit., p. 34.

⁸⁸⁹ Birf, El plan decenal, el informe Musgrave, las cuatro estrategias, la reforma tributaria de 1974, el informe de la misión Bird-Wiesner y la Comisión del gasto público; Informes de la descentralización emitidos por diversos sectores desde el año de 1968. AREVALO HERNANDEZ y RODRIGUEZ SALAZAR, Op. cit., p. 61.

Esto nos plantea que aunque la finalidad de la normatividad es el de ajustar el comportamiento humano, el hecho *per se* que exista la norma (válida) no significa necesariamente que dicho comportamiento se modifique automáticamente, por ello es necesario integrar a la sociedad de un tema como este, pues se trata ni más ni menos de su propio futuro, de su realidad, la cual esta directamente influenciada por su participación según como escoja a sus representantes.

De ahí que la voluntad política sea acompañada de procesos educativos, que le permitan a la sociedad desarrollar sus propios derechos, teniendo en cuenta que ello implica la pérdida de poder del nivel central en favor de las diferentes entidades territoriales que conforman el Estado, que no es una circunstancia nueva entre nosotros pues se han visto momentos históricos en que esto ha ocurrido [aunque es necesario advertir que éstos tránsitos de poder a esferas microestatales se han dado particularmente acompañados de un cambio en la forma de Estado], y que en las actuales circunstancias es una necesidad que deviene del pasado.

4.5.1 Desarrollo doctrinario.

La doctrina, inquieta, por el cambio de Carta política ha tenido un comportamiento más bien monótono y tímido en sus reflexiones acerca de la nueva concepción de la distribución del poder y su relación con el poder tributario en el Estado colombiano.

Con pocas variantes entre unos y otros doctrinantes, hay concurrencia en la sujeción de las entidades territoriales a la dirección, que según ellos, debe ejercer el Congreso de la República. Esta conclusión parece contradictoria pues el concepto de autonomía que la doctrina en general adopta, es estructurado y firme. Aunque no sirve de base a su argumentación, la cual está dirigida al punto mas extremo posible, pues según éstos la autonomía establecida en la Constitución del 91 a favor de las entidades territoriales, sirve sólo para perfeccionar en su determinada jurisdicción, un tributo discutido y aprobado por el Congreso Nacional.

Ello no se entiende de la forma como se concibe el concepto de autonomía pues si ella es autonormación porque un ámbito tan cerrado de ella?, [que a nuestro parecer es de la manera mas cerrada posible dentro de un Estado unitario], pues en últimas las entidades territoriales son autónomas no para discutir el gravar determinado mercado, o hechos económicos de sus habitantes, o para cambiar los elementos de los vigentes, sino para implantar en su determinada jurisdicción y propio ordenamiento jurídico un tributo establecido por el Congreso Nacional.

En las XVII jornadas colombianas de Derecho Tributario la Dra. Lucy Cruz de Quiñones, activa doctrinante en este tema, presentó ponencia bajo el titulo de “Régimen tributario departamental y municipal”, la ponencia se compone de cinco capítulos y conclusiones, trata temas como la autonomía de los entes territoriales, la ley orgánica, las competencias normativas, la distribución de competencias y recursos municipales, entre otros. En ella la Dra. Cruz de Quiñones sostiene que el nuevo Estado constitucional colombiano reconoce autonomía y derecho de autogobierno a las entidades territoriales según se estipula en los artículos 1 y 287 de la Constitución Nacional, de ahí la exigencia al legislador de expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial [Arts. 151 y 288 de la Constitución Nacional], en la cual se tienen que dotar a las entidades territoriales de competencias propias y exclusivas, delimitando así su actuar⁸⁹⁰.

Reconoce la polivalencia del término autonomía y su característica de limitado⁸⁹¹, diferencia los significados estricto y lato del término⁸⁹², plantea un concepto que “...*implica el reconocimiento de una personalidad propia que se desenvuelve en su seno, sin perjuicio de la soberanía del Estado..., ... un derecho a un ámbito propio de gobierno dentro de los límites de sus respectivos intereses...*”, y advierte que si se

⁸⁹⁰ XVII Jornadas Colombianas de Derecho tributario, Memorias. Cali: ICDT Febrero 24-27 de 1993. p.147

⁸⁹¹ *Ibíd.* p. 149.

⁸⁹² Sentido lato de autonomía: capacidad general de autodeterminación. En sentido estricto según la formación del término *auto* y *nomos*, significa poder dictar normas por sí mismo. *Ibíd.* p.174.

predica la autonomía en sentido estricto de las entidades territoriales, se reconoce la posibilidad de construir su propio ordenamiento⁸⁹³.

De la posibilidad que cada entidad territorial pueda construir su propio ordenamiento diferencia la manera como se presenta esta hipótesis en un Estado unitario y en uno federado. Así, en los Estados federados la capacidad normativa se encuentra garantizada en la Constitución, mientras que en un Estado unitario ésta capacidad esta mediatizada por la Ley, y que con acierto la doctrina elaboró la teoría de los actos administrativos generales, obligatorios en su jurisdicción, constituyéndose esos actos expedidos por los cuerpos de representación popular de las entidades territoriales, en leyes en sentido material⁸⁹⁴.

Diferencia descentralización de desconcentración y de delegación, argumentando que la descentralización es un fenómeno jurídico-político, mientras que los dos últimos son administrativos⁸⁹⁵.

Hace un llamado para recomprender el contenido y límites de la autonomía, de la nueva autonomía presente en el ordenamiento jurídico colombiano, la cual indica, no es solo administrativa “... *tal como lo han pretendido algunos apresurados interpretes de la Constitución...*”⁸⁹⁶ porque el texto constitucional reconoce una descentralización con autonomía de sus entidades territoriales, lo cual desplaza la fórmula regeneradora contenida en la Constitución de 1886 de *descentralización política y descentralización administrativa*, tampoco se puede entender la autonomía como simplemente administrativa porque la autonomía atribuida a las entidades territoriales es para la gestión de sus intereses, los cuales no son sólo administrativos sino también políticos.

⁸⁹³ *Ibíd.* p. 148.

⁸⁹⁴ *Ibíd.* p. 148.

⁸⁹⁵ LORDELLO de MELO, Diego. Primer seminario Multinacional de Gobierno Municipal. Universidad externado de Colombia, Bogotá: 1986 y ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Tecnos, 1988 p. 55. Citados por CRUZ de QUIÑONES, Lucy. *En:* XVII Jornadas Colombianas de Derecho tributario, Memorias. Cali: ICDT Febrero 24-27 de 1993. p.148, 159.

⁸⁹⁶ *Ibíd.* p. 149.

Otro aspecto que le da un mayor ámbito a la autonomía y que la diferencia de la mera administrativa es que la sociedad elige directamente, por medio del sufragio, a sus representantes los cuales ya no están subordinados al ejecutivo central; porque se les reconoce el derecho a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y porque participan de las rentas nacionales según los Arts. 356 y 357⁸⁹⁷.

Pone de manifiesto como la autonomía de los entes territoriales, es decir, su capacidad creadora de Derecho, está garantizada frente a la injerencia del poder central en la medida que la propia Constitución reconoce los derechos de éstas en el numeral 3 del artículo 287, derechos que tienen que estar plasmados en la ley orgánica de ordenamiento territorial so pena de decaer en vicio de inconstitucionalidad. El que medie la ley de ordenamiento territorial para el ejercicio de las competencias normativas es natural en una forma de Estado unitario como el nuestro, hecho éste que se constituye en un hito en nuestra historia institucional⁸⁹⁸.

Sin embargo, al caracterizar el nuevo ordenamiento territorial colombiano concluye que vía la superioridad vertical de la Constitución y de la ley sobre los acuerdos y ordenanzas, éstas últimas requieren autorización, en especial de la ley, para actuar en materia económica y tributaria, pero no desarrolla un planteamiento normativo que explique tal argumento⁸⁹⁹.

En la segunda caracterización aduce que el reparto de competencias debe dejar una esfera exclusiva y excluyente para el poder normativo local, pero si la ley determina el hecho generador, principios básicos sobre la base gravable y un tope tarifario, y entonces ¿Cual es ese ámbito exclusivo y excluyente del poder normativo legal?, ¿el señalamiento de los sujetos pasivos, de las exenciones, de las tarifas y el procedimiento de gestión?, ¿Acogerlo de esta manera dentro de su ordenamiento?, ¿eso es

⁸⁹⁷ *Ibíd.* p. 150.

⁸⁹⁸ *Ibíd.* p. 153-154.

⁸⁹⁹ *Ibíd.* p. 154.

autonomía entendida como la capacidad propia de autonormarse?⁹⁰⁰, teniendo en cuenta que si la ley del Congreso es la que establece esos elementos de la obligación tributaria sin lugar a dudas el sistema tendería hacia la uniformidad en cuanto al hecho generador y base gravable, discrepando así entonces los tributos territoriales sólo en el sujeto pasivo, tarifa, exenciones y en el procedimiento de gestión, ¿serán estos puntos suficientes para adecuar las diferencias entre las entidades territoriales al autonormarse?.

Realza la importancia y necesidad de una ley orgánica de ordenamiento territorial como límite al poder central en las materias locales, lo cual la constituye en pieza fundamental del sistema y lo es, ¿pero sólo para evitar el establecimiento de un tributo local por parte del Congreso Nacional?, pues si ya se dio a la tarea de establecer los elementos “más importantes” de la obligación tributaria, por mas que la Constitución le prohíba establecerlo en determinada jurisdicción se garantizará así la autonomía local?⁹⁰¹.

Concluye anotando que la Constitución de 1991 avanzó en la descentralización con autonomía de las entidades territoriales, la cual se encuentra protegida de la injerencia del poder central. Propone urgentemente al Congreso nacional la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial que establezca la división de competencias entre los diferentes tributos que componen el sistema tributario, de manera que se limite el actuar del legislativo en los asuntos locales, también propone que la autonomía local este subordinada al legislador ordinario en la medida que éste sea quien determine los elementos básicos de la obligación tributaria (sujetos, hechos generadores, y topes tarifarios), entre otros⁹⁰².

De lo anterior podemos concluir como esta propuesta de la Dra. Cruz de Quiñones tiende hacia una autonomía pasiva en la medida que el actuar de las entidades

⁹⁰⁰ *Ibíd.* p. 154.

⁹⁰¹ *Ibíd.* p. 154.

⁹⁰² *Ibíd.* p. 235-236.

territoriales no es activa, ya que es el Congreso quien a través de ley determina los elementos principales de la obligación tributaria, lo cual deja ver un apego directo por el principio de legalidad, a nuestro modo de ver excesivo, pues se agotaría el respeto por ese principio sólo por el acto del órgano que lo expide, a saber la ley del Congreso Nacional, pero no como un medio de limitación del poder tributario del Congreso de la República a favor de la autonomía de las entidades territoriales, sino como un medio de mantener la competencia para establecer tributos en el Congreso, en últimas una descentralización con una pálida autonomía pues el contexto de los tributos territoriales no lo discuten las propias entidades sino el nivel nacional.

En 1996 se realizó en Bogotá el Tercer Encuentro de Profesores de Derecho Tributario y Hacienda Pública, en dicho acto se presentaron dos ponencias pertinentes a nuestro estudio, ellas son, “*Aspectos tributarios de la descentralización y las finanzas públicas.*” a cargo del doctor BERNARDO CARREÑO VARELA, y “*Descentralización fiscal.*” realizada por la doctora LUCY CRUZ DE QUIÑONES⁹⁰³.

El doctor CARREÑO hace una presentación del tema en su ponencia con los siguientes términos, “... *Hablar de centralismo y descentralismo, de regímenes unitarios o federales es hablar de cómo se reparte el ejercicio del poder entre una autoridad que gobierna diversos territorios y sus habitantes... y desde luego y por sobre todo, una manera de denominar la contraposición de intereses que se presenta entre las necesidades locales y generales...*”⁹⁰⁴; realiza una ligera pero acertada introducción histórica teniendo como centro de gravedad el municipio, partiendo desde el mundo helenístico hasta antes de la Constitución colombiana de 1991⁹⁰⁵, diferencia los Estados unitarios de los federales y explica como se presentan la situación en cada uno de ellos⁹⁰⁶, sin embargo advierte que “...*Entre mayor sea la autonomía, mayor será la descentralización. Y que a medida que aumenta puede dar origen a la federación, como*

⁹⁰³ III Encuentro de profesores de Derecho Tributario y Hacienda Pública. Bogotá D.C.: ICDT, 1996.

⁹⁰⁴ *Ibíd.* p. 53.

⁹⁰⁵ *Ibíd.* p. 54-64.

⁹⁰⁶ *Ibíd.* p. 67-68, 72-73.

*ocurrió en nuestro país entre 1851 y 1863...*⁹⁰⁷. Sin embargo señala que la posibilidad de una autonomía absoluta en términos de las entidades territoriales es mínima pues siempre habrá sometimiento al Estado central⁹⁰⁸.

Para el estudio del ordenamiento colombiano alude al mismo marco normativo que el resto de la doctrina⁹⁰⁹, sin embargo sostiene que no hay mayor diferencia con la Constitución regeneradora de 1886 y que tampoco es nueva la reglamentación prolija de municipios con categoría especial ni la posibilidad de asociación de municipios⁹¹⁰.

Sostiene que tanto la Constitución de 1886 como la de 1991 “... *confieren la llamada facultad tributaria a las entidades territoriales, con sujeción a la ley... esa sujeción, por tanto debe tener una connotación más importante que el acatamiento y obediencia que, normalmente, se deben por todos a la ley...*”⁹¹¹.

Resalta una línea jurisprudencial ya analizada por la doctrina que indica que es la ley [según él del Gobierno Central, cuando debe entenderse es el Congreso de la República, ya que es él quien expide las leyes] la que crea el tributo y que las entidades territoriales sólo indican cuándo y cómo se cobra⁹¹². Apartándose de esa línea jurisprudencial sostiene que *las entidades territoriales tienen facultad impositiva originaria y autónoma. Sólo que su ejercicio requiere autorización legal, por cuanto hacen parte del sistema tributario; y para que permitan manejar la economía, como un todo*⁹¹³. No define que es facultad tributaria, y también plantea una facultad tributaria originaria y autónoma de las entidades territoriales pero subordinada a la ley, (?), De su argumento cabe la pregunta de si la ley, de por sí, garantiza la plenitud del sistema tributario, ¿y entonces para que la jurisdicción?

⁹⁰⁷ *Ibíd.* p. 70.

⁹⁰⁸ *Ibíd.* p. 71.

⁹⁰⁹ *Ibíd.* p. 73, 74.

⁹¹⁰ *Ibíd.* p. 75.

⁹¹¹ *Ibíd.* p. 77-79.

⁹¹² *Ibíd.* p. 80.

⁹¹³ *Ibíd.* p. 81-82.

Finalmente, sostiene que así como el legislador ordinario autoriza a las entidades territoriales a través de ley para establecer un tributo, puede también derogarlo ya que la ley autoriza, y esto se ejerce tan pronto como se establece el tributo, y por ello queda sujeto al futuro devenir en donde las circunstancias pueden cambiar y con ello la posición del legislador, aunque advierte que el legislador no puede derogar el tributo territorial para pasarlo al nivel nacional ya que se incurriría en desviación de poder⁹¹⁴; termina sugiriendo una modificación en la forma como se compone la hacienda pública local, disminuyéndole asignaciones globales y acreciéndoles sus “*fuentes reservadas*”⁹¹⁵.

La doctora Cruz de Quiñones en su ponencia tiene como objetivo el de reformar integralmente el sistema tributario departamental y municipal, indica la urgente racionalización del sistema tributario de las entidades territoriales, pues no hay marco legal eficiente para el desempeño de las tareas normativa, de gestión y recaudo en los diferentes impuestos⁹¹⁶.

No se aparta de la posición esbozada en las XVII Jornadas de Derecho Tributario, pues sigue sosteniendo que la ley del Congreso debe en todo caso establecer los elementos principales de la obligación tributaria, dejando los accesorios a las entidades territoriales⁹¹⁷; reflexiona sobre como en la medida de mayor competencia en la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial debe ser mayor su fuente de financiación que además ha de ser propia, esto buscando autosuficiencia y con ello, menos dependencia del nivel central, es decir, que se predique una correspondencia entre la autonomía administrativa (servicios prestados) y la autonomía fiscal (competencia normativa, que complementa la decisión respecto del gasto)⁹¹⁸.

⁹¹⁴ *Ibíd.* p. 82.

⁹¹⁵ *Ibíd.* p. 84-85.

⁹¹⁶ *Ibíd.* p. 91.

⁹¹⁷ *Ibíd.* p. 92, 100.

⁹¹⁸ *Ibíd.* p. 93-95.

Sostiene que la situación ideal se presenta cuando la mayor parte de sus ingresos sean resultado de sus tributos propios, aunque señala como la realidad es otra. Indica que si se permite mayor autonomía a las entidades territoriales, se presentaría una tendencia a la regresión en cuanto a la distribución de los recursos del Estado, ya que entre las entidades territoriales existen inequidades relacionadas con la capacidad fiscal⁹¹⁹.

En las XXIII Jornadas Colombianas de Derecho Tributario, el doctor JUAN DE DIOS BRAVO GONZÁLEZ presentó una ponencia titulada “Tributos Territoriales”, estructurada en nueve (9) puntos y con dos anexos jurisprudenciales; en este acápite se tratarán de analizar los aspectos doctrinarios del autor, dejando los anexos para el desarrollo jurisprudencial (numeral 4.5.3).

De la lectura del preámbulo de la Constitución Nacional y tras varias posiciones jurisprudenciales y doctrinarias, concluye que el sistema de organización del Estado colombiano corresponde a una esquema centralista, atenuado.

Acoge un concepto de descentralización propuesto por BARBOSA CARDONA que se presenta como “... *una tendencia mundial contemporánea a partir de la cual se busca una reforma de las estructuras políticas, una racionalización financiero – administrativa de los entes gubernamentales, una metodología para localizar las responsabilidades y una opción para modernizar la participación política...*”⁹²⁰. Indica como la descentralización, *per se*, conlleva un ámbito de control que no se presenta en la forma de Estado federal, y como en Colombia el proceso descentralizador se presenta con

⁹¹⁹ *Ibíd.* p. 102.

⁹²⁰ BARBOSA CARDONA, Octavio. Desequilibrios regionales y descentralización en Colombia. Universidad autónoma de Colombia. Bogotá: 1995. p. 51. Citado por BRAVO GONZÁLEZ, Juan de Dios En: Tributos Territoriales, XXIII Jornadas colombianas de Derecho tributario, Cartagena de Indias Febrero 25-26 de 1999, ICDDT, Memorias Tomo I, p. 97.

mayor fuerza a partir de la década de los 80's, con la elección popular de alcaldes y gobernadores⁹²¹.

Luego de estudiar las diferentes clases de descentralización y mecanismos para su desarrollo, complementado con una visión a la concentración de la industria y población, concluye cómo sería conveniente implantar un régimen autónomo, no federalista, para los Departamentos y Municipios con el fin de darles mayor responsabilidad en la toma de sus decisiones para satisfacer sus necesidades⁹²². Advierte que un cambio de régimen como este, implica necesariamente un aumento en la burocracia local, reflejo del incremento en las funciones y obligaciones que pasarían del centro a la periferia, por lo cual se hace necesario un cierto grado de desarrollo económico⁹²³.

El autor siguiendo las propuestas de GALVIS GAITAN, propone que ese grado de desarrollo económico puede ser obtenido entre otras, reduciendo las funciones del nivel central a las fundamentales⁹²⁴, dando así mayor protagonismo a las entidades territoriales. Tiene en cuenta la inviabilidad económica y administrativa de ciertos municipios, pero solventa este escollo, sirviéndose de las provincias, institución abrazada por la Constitución del 91 en su artículo 286 y que es materia, entre otras, de la ley orgánica de ordenamiento territorial. Una concepción como esta, necesariamente implica un cambio tanto en las fuentes de financiación (fortaleciendo las fuentes de ingreso de las entidades territoriales, pues ellas van a desarrollar la mayoría de las competencias y servicios) como en la forma que se ejecuta el gasto. Herramienta necesaria para este cambio, es la ley marco que fije los lineamientos principales y las directivas generales para que cada entidad territorial pueda establecer su propio ámbito de gobierno⁹²⁵, y propone que siga los lineamientos de la Carta Europea de Autonomía

⁹²¹ BRAVO GONZÁLEZ, Juan de Dios. Tributos Territoriales, XXIII Jornadas colombianas de... Op Cit. p. 98-99.

⁹²² *Ibíd.* p.101-116.

⁹²³ *Ibíd.* p. 117.

⁹²⁴ Defensa, hacienda, moneda, justicia y relaciones exteriores.

⁹²⁵ *Ibíd.* p. 118.

Local (CEAL), que según el autor dentro del ordenamiento jurídico colombiano están dadas las condiciones requeridas por un documento como éste⁹²⁶.

En cuanto al concepto de autonomía, sigue la completa propuesta de BAQUERO ESTEBAN que lo contempla multidimensionalmente como una reunión de factores organizativo, institucional y funcional. El *organizativo* se compone de elementos fundamentales como la garantía institucional, el poder administrativo de autogobernarse, y el ejercicio de la autonomía a través de sus propios organismos. El contenido *institucional* se refiere a la posición de los entes locales en el desempeño de su marco decisorio, establecido por la ley. El factor *funcional* hace referencia al reparto de competencias entre el centro y la periferia y es la base del concepto, pues de ésta dependen los demás factores⁹²⁷.

Ya en el punto de los tributos territoriales, el autor no se aparta de la línea general doctrinaria, aduciendo que las entidades territoriales a través de sus órganos de representación popular para establecer tributos dentro de su jurisdicción deben tener en cuenta la Constitución y la ley, más exactamente una ley autorizatoria⁹²⁸.

El doctrinante MAURICIO PLAZAS VEGA en su libro *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*⁹²⁹, en el aparte denominado “El poder tributario y la autonomía en las entidades territoriales. Aspectos constitucionales. El caso colombiano”⁹³⁰, expresa en que condiciones las entidades territoriales ejercen el poder tributario conforme a la forma de estado (regional, federal o unitaria) e indica la distribución de las competencias para la creación y modificación del derecho tributario entre los diferentes niveles de gobierno.

⁹²⁶ *Ibíd.* p. 122-123.

⁹²⁷ *Ibíd.* p. 126.

⁹²⁸ *Ibíd.* p. 119, 127, 132-133.

⁹²⁹ PLAZAS VEGA, Mauricio. *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*. Bogotá: Editorial Temis, 2000.

Dos factores, como lo son la producción de riqueza y distribución justa, fueron el contexto preciso que se presentó en la Constitución de 1991, en lo que respecta a la autonomía y descentralización y por ello el municipio adquiere importancia como célula fundamental de la organización político administrativa del país, la cual fue fruto de la recuperación de los niveles subnacionales⁹³¹.

El primer instrumento acogido fue la descentralización, pero conservando la organización del Estado, a saber la unitaria, en aspectos como la función legislativa y judicial y distribuyéndose la función administrativa entre el centro y la periferia (entidades territoriales)⁹³².

Según PLAZAS VEGA en el estado actual, las conclusiones del pensador francés Alexis de Tocqueville en su libro *Democracia en América* tienen vigencia, toda vez que fija las bases de la centralización política y la descentralización administrativa, considerando que no se puede pensar que pueda existir un poder completamente descentralizado en medio de la completa gestión administrativa y por ello, se exige una presencia del Estado frente a las necesidades públicas esenciales y generales que demanda el conglomerado social acudiendo de esta manera al municipio, al cual se le asigna el papel fundamental de la organización política del país⁹³³.

Así las entidades territoriales a las que se refiere el artículo 286 de la Carta, adquieren un protagonismo que se venía desarrollando desde finales del siglo pasado de conferir a la descentralización territorial de una autonomía peculiar, que es más cercana al aspecto administrativo que al político⁹³⁴.

⁹³⁰ *Ibíd.* p. 674-697.

⁹³¹ *Ibíd.* p. 674.

⁹³² *Ibíd.* p. 675.

⁹³³ *Ibíd.* p. 675.

⁹³⁴ *Ibíd.* p. 676.

El efecto de la estructura que se ha impuesto debe implicar una redistribución de los ingresos del Estado, regida por la moderación y la prudencia, que conlleve la mayor participación de los niveles subnacionales de gobierno en forma correlativa con los compromisos que debe asumir como lo son los servicios de salud, educación, el medio ambiente y los servicios públicos domiciliarios.⁹³⁵

La estructura política y administrativa que propone es descentralista y gira alrededor de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, los cuales deben cumplirse con rigor y sin presiones, entre la periferia (entes subnacionales) y el centro⁹³⁶.

En cuanto se refiere a la autonomía de las entidades territoriales, es el artículo 1° de la Constitución Política de 1991 el que ha dado más controversia dentro de la doctrina, teniendo en cuenta que este describe como es el Estado colombiano y por ello la concepción política acogida no se ajusta radicalmente a ninguna de las formas de Estado reconocidas por el Derecho Público, a saber, la unitaria, federal y regional⁹³⁷.

Así en la unitaria, se predica la descentralización que hace posible y eficaz la actuación de la función pública, con preeminencia del orden central y por ello la autonomía que en nuestro Estado se vislumbra como tal, no se ajusta si la propia Constitución no lo aclara, lo que deberá ser el espíritu de la ley orgánica de ordenamiento territorial y se advierte en la Constitución en su artículo 287 que la autonomía tiene expresiones políticas, administrativas y fiscales⁹³⁸.

Por otra parte, en la federal se predica un pacto que vincula a provincias o Estados con poder de creación autónoma del derecho y constituciones, situación que no se presenta

⁹³⁵ *Ibíd.* p. 677.

⁹³⁶ *Ibíd.* p. 677.

⁹³⁷ *Ibíd.* p. 678.

⁹³⁸ *Ibíd.* p. 678.

en nuestro Estado, considerando que en la Carta no se constituye ningún pacto de esta índole, evidenciado una estrecha vinculación con la unitaria⁹³⁹.

Tampoco es regional nuestro Estado, toda vez que a pesar de aludirse la autonomía de las entidades territoriales, se permite la creación de regiones administrativas en los términos de la ley orgánica de ordenamiento territorial pueden llegar a ser entidades territoriales (artículos 306 y 307 CN). Sin embargo la característica de la autonomía de dichas entidades territoriales obedece al poder de autonormación, el cual fue acogido por la Constitución Nacional en el artículo 287, aunque se advierte que su ejercicio debe ser en los términos de la Constitución y la ley⁹⁴⁰.

Por lo anterior, la forma de Estado adoptada por el constituyente de 1991 se caracteriza por la unidad de contenido en torno a la estructura administrativa del Estado y es por ello, en última instancia corresponde a la ley orgánica de ordenamiento territorial establecer unas condiciones según las cuales esas dos instituciones (descentralización y autonomía) a pesar de ser incompatibles, pueden operar en la práctica en la estructura gubernamental de Colombia⁹⁴¹.

En ese orden, la descentralización y autonomía tienen gran incidencia en el aspecto fiscal, teniendo en cuenta que la facultad de establecer tributos recae en el Congreso, y por ende, la facultad de las asambleas y consejos municipales y/o distritales no es originaria, sino consecencial o derivada, en la misma medida en que sin mediar la decisión del Congreso, los órganos no pueden establecer tributos⁹⁴².

En lo que se refiere al tipo de impuesto, debe corresponder a la Constitución definir el ejercicio del poder originario o derivado de los entes nacionales o subnacionales,

⁹³⁹ *Ibíd.* p. 679.

⁹⁴⁰ *Ibíd.* p. 679.

⁹⁴¹ *Ibíd.* p. 680.

⁹⁴² *Ibíd.* p. 682.

determinar de manera directa o al menos por intermedio de leyes orgánicas, como en nuestro país se estableció, pero hasta la fecha no ha sido expedida esta última⁹⁴³.

Si el poder derivado de las entidades territoriales es originario, es preciso determinar el alcance de la ley y hasta dónde puede llegar la misma que autoriza el impuesto y cual es el marco de acción de dichos entes, en lo que toca con los elementos constitutivos y el procedimiento aplicable para su recaudación y determinación, según lo manifestado por JOSE MARIA LAGO MONTERO en su libro *El poder tributario de las comunidades autónomas*⁹⁴⁴.

Y siendo consecuente con su discurso, finaliza argumentando que “es claro que la ley orgánica de ordenamiento territorial debe fijar las competencias del Congreso y de las asambleas y concejos en la creación de tributos y que ha de hacerlo con sujeción a los principios y consideraciones expuestas. Por ende, no puede reducir a un mínimo la potestad de los entes territoriales porque desconocería la descentralización y autonomía que informan el peculiar funcionamiento de la República Unitaria de Colombia, según la voluntad de constituyente primario en cuerpo soberano”⁹⁴⁵.

En los anteriores términos, este autor tiene en cuenta que la descentralización y la autonomía, son incompatibles dentro de un Estado Unitario como el nuestro, pero podrían llegar a ser compatibles, siempre y cuando sea la misma Constitución, o en su defecto, la ley orgánica de ordenamiento territorial, las que definan las competencias normativas de los entes nacionales y subnacionales, para efectos de establecer como es el ejercicio del poder tributario de dichas entidades, originario o derivado, según sea el caso.

4.5.2 Desarrollo normativo.

⁹⁴³ *Ibíd.* p. 685.

⁹⁴⁴ *Ibíd.* p. 685.

⁹⁴⁵ *Ibíd.* p. 691.

El desarrollo normativo de la descentralización y la autonomía en el Estado colombiano, posterior a la expedición de la Constitución de 1991 todavía no ha mostrado sus frutos dentro del ordenamiento jurídico de manera óptima.

Por el lado de la descentralización, en principio se expidió la Ley 60 de 1993⁹⁴⁶, por medio de la cual se asignaron competencias en materias de salud, educación, agua potable, vivienda y saneamiento ambiental, pero fue derogada expresamente por la ley 715 de 2001⁹⁴⁷.

En cuanto a la autonomía de las entidades territoriales, entendida como la competencia de autonormarse y así establecer sus propios tributos, es materia propia de la ley orgánica de ordenamiento territorial⁹⁴⁸.

Se han presentado quince proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial⁹⁴⁹, de los cuales uno está actualmente en trámite:

1. Proyecto de ley No. 178 de 1992, publicado en la Gaceta del Congreso No. 143, de fecha 14 de octubre de 1992.
2. Proyecto de ley No. 089 de 1993, publicado en la Gaceta del Congreso No. 321, de fecha 14 de septiembre de 1993.
3. Proyecto de ley No. 191 de 1995, publicado en la Gaceta del Congreso No. 32, de fecha 22 de marzo de 1995.

⁹⁴⁶ Diario Oficial No. 40.987 de Agosto 12 de 1993

⁹⁴⁷ Art. 113. Diario Oficial No. 44.654 de Diciembre 21 de 2001.

⁹⁴⁸ Título XI De la organización territorial. Capítulo I De las disposiciones generales. **Artículo 288.-** La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

4. Proyecto de ley No. 130 de 1995, publicado en la Gaceta del Congreso No. 325, de fecha 06 de octubre de 1995.
5. Proyecto de ley No. 195 de 1995, publicado en la Gaceta del Congreso No. 447, de fecha 28 de noviembre de 1995.
6. Proyecto de ley No. 023 de 1996, publicado en la Gaceta del Congreso No. 292, de fecha 24 de julio de 1996.
7. Proyecto de ley No. 103 de 1996, publicado en la Gaceta del Congreso de 1996.
8. Proyecto de ley No. 128 de 1999, publicado en la Gaceta del Congreso No. 358, de fecha 04 de octubre de 1999.
9. Proyecto de ley No. 077 de 2000, publicado en la Gaceta del Congreso No. 348, de fecha 30 de agosto de 2000.
10. Proyecto de ley No. 118 de 2000, publicado en la Gaceta del Congreso No. 439, de fecha 07 de noviembre de 2000.
11. Proyecto de ley No. 041 de 2001, acumulado⁹⁵⁰ con los proyectos 52, 57 y 72, publicado en la Gaceta del Congreso No. 362, de fecha 02 de agosto de 2001.

⁹⁴⁹ Información suministrada mediante comunicación CI-O 650 APE-600 de la Dirección de Asuntos Políticos y Electorales, Ministerio del Interior y de Justicia, República de Colombia.

⁹⁵⁰ Según ponencia de los Senadores Carlos Arturo Angel Arango, Carlos Holguín Sardi, Claudia Blum de Barberi, Jesús Enrique Piñacué, Juan Martín Caicedo Ferrer, Miguel Pinedo Vidal, José Renán Trujillo García y Rodrigo Rivera Salazar. Bogotá, D. C., 27 de noviembre de 2001. En:

12. Proyecto de ley No. 052 de 2001, publicado en la Gaceta del Congreso No. 366, de fecha 03 de agosto de 2001.

13. Proyecto de ley No. 057 de 2001, publicado en la Gaceta del Congreso No. 366, de fecha 03 de agosto de 2001.

14. Proyecto de ley No. 072 de 2001, publicado en la Gaceta del Congreso No. 627, de fecha 07 de diciembre de 2001.

15. Proyecto de ley No. 016 de 2003, publicado en la Gaceta del Congreso No. 350, de fecha 27 de julio de 2003.

En este aparte, por las características del presente trabajo, nos limitaremos a analizar únicamente la iniciativa que actualmente cursa en el legislativo su trámite, dejando para posteriores estudios los análisis de los demás proyectos (archivados).

Presentado el día 20 de Julio de 2003 por el entonces ministro del Interior FERNANDO LONDOÑO HOYOS ante la secretaria del Senado, fue referenciado con el número 016 de 2003⁹⁵¹, actualmente en discusión, contiene veintiséis (26) artículos distribuidos en tres títulos y cuatro capítulos de la siguiente manera:

TITULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* Artículo 2°. *Principios y fines del ordenamiento territorial.*

TITULO II MARCO INSTITUCIONAL

CAPITULO I Organización institucional

Artículo 3°. *La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT.* Artículo 4°. *Conformación de la COT.* Artículo 5°. *Funciones de la COT.* Artículo 6°. *Secretaría técnica.*

CAPITULO II Entidad Territorial Indígena

Artículo 7°. *Definición.* Artículo 8°. *Naturaleza y Régimen.* Artículo 9°. *Requisitos de Conformación.* Artículo 10. *Procedimiento para la conformación y delimitación de las Entidades Territoriales Indígenas.* Artículo 11. *Gobierno y competencias de las Entidades Territoriales Indígenas.* Artículo 12. *Planes de vida de las Entidades Territoriales Indígenas.* Artículo 13. *Finanzas públicas territoriales indígenas.*

CAPITULO III Esquema asociativo de entidades territoriales

Artículo 14. *Objeto.* Artículo 15. *Conformación de asociaciones de entidades territoriales.* Artículo 16. *Asociaciones de departamentos.* Artículo 17. *Organización y funcionamiento.* Artículo 18. *Contratos o convenios plan.* Artículo 19. *Delegación.*

CAPITULO IV Política legislativa para la modernización de los municipios y de los departamentos

Artículo 20. *Objetivos generales de la legislación departamental y municipal.* Artículo 21. *Criterios para la descentralización de competencias y recursos.* Artículo 22. *Diversificación y modernización del régimen departamental.* Artículo 23. *Diversificación de los regímenes*

⁹⁵¹ Publicado en la Gaceta del Congreso No. 350 y 454 de 2003.

municipales por categorías. Artículo 24. Del régimen fiscal especial para las áreas metropolitanas.

T I T U L O III DISPOSICIONES FINALES

Artículo 25. Desarrollo y armonización de la legislación territorial. Artículo 26. Vigencia y derogatorias.

La lectura del proyecto 016 de 2003 deja un sin sabor para los fines de la distribución del poder tributario en el Estado colombiano cobijado por la Constitución de 1991. Aunque el título del proyecto de ley “...*Por el cual se expiden normas orgánicas de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones...*”, *in limine* deja ver la posibilidad que no se agote toda la materia que le corresponde⁹⁵², no esperábamos un vacío de contenido referente a la asignación de competencias de las entidades territoriales en materia del poder tributario, el cual consideramos de primer orden toda vez que sería éste el medio que limitaría la actividad del centro, en cabeza del Congreso de la República, a favor de la autonomía territorial.

En efecto el contenido del proyecto de ley corresponde a sólo un aspecto de los enunciados en la Constitución, pues en este caso agota el ítem de las entidades territoriales indígenas, aunque advertimos que deja abierta la senda para que sea el legislador ordinario quien agote el resto de la temática orgánica territorial, dejando en peligro la autonomía local pues ésta sería enfocada desde la ley ordinaria y no la orgánica exigida por la Constitución, lo cual en últimas quiere decir que quedaría sujeta al capricho del legislador “ordinario”.

La anterior aseveración tiene su fundamento en el texto total del proyecto y podemos iniciar en el artículo primero, en donde el objeto de esta ley sería el de *establecer reglas*

*para impulsar la descentralización y autonomía de las entidades territoriales*⁹⁵³, de todas en general, no excluyendo a ninguna de ellas en particular, pero recordemos como este proyecto le dedica todo un capítulo [el segundo] a las entidades territoriales indígenas; en el artículo segundo realiza una implícita autorización al legislador ordinario para que culmine la normatividad territorial⁹⁵⁴.

El texto del proyecto no abarca en ninguno de sus apartes la asignación de competencias, punto necesario para aclarar el grado de autonomía de las entidades territoriales que estará determinado por esas competencias asignadas a ellas, que necesariamente serán retiradas del orden nacional, esta implícita autorización se refleja a lo largo del contenido del proyecto y de manera poco rigurosa, pues alude a la descentralización y a la delegación para referirse a la asignación de competencias, punto este en que la Comisión de ordenamiento territorial sería quien tendría que sugerir no sólo al Congreso sino también al gobierno nacional, para que éstos adopten

⁹⁵² Además de la asignación de competencias que regulen la actividad legislativa frente a las entidades territoriales, están la creación de nuevos Departamentos, la conformación de las entidades territoriales indígenas y la adopción del régimen administrativo y fiscal para las áreas metropolitanas. Constitución Nacional Arts. 297, 329 y 319.

⁹⁵³ PROYECTO DE LEY 16 DE 2003 SENADO. Por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones. TITULO I DISPOSICIONES GENERALES. Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto expedir normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial, establecer reglas para impulsar la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, y adecuar y flexibilizar la organización político-administrativa del Estado en el territorio a través de la promoción de los procesos de asociación entre las entidades territoriales. (Subrayas fuera de texto).

⁹⁵⁴ PROYECTO DE LEY 16 DE 2003 SENADO. Por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones. T I T U L O I DISPOSICIONES GENERALES. Artículo 2°. *Principios y fines del ordenamiento territorial.* "...La legislación [no la califica de ordinaria] sobre organización territorial del Estado se orientará primordialmente por los principios constitucionales de República unitaria, descentralización territorial, autonomía de las entidades territoriales, democracia, participación ciudadana, pluralismo, integridad territorial del Estado, responsabilidad política de los elegidos frente a sus electores y prevalencia del interés general. La organización y el ejercicio de las competencias por parte de las autoridades estarán regidos por los principios constitucionales de la función administrativa y los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los distintos niveles territoriales..., ... El ordenamiento territorial [calificado de legislación "ordinaria"] promoverá el aumento de la capacidad de gestión y de administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentando el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del Gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos..., Además de los principios constitucionales descritos en este artículo, son principios del ordenamiento territorial los siguientes: ... 6. *Economía y buen gobierno.* La organización territorial del Estado deberá garantizar la autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales...". (Subrayas fuera de texto).

políticas y desarrollos legislativos [sin calificarlos de orgánicos]⁹⁵⁵ que culminen la materia, y de una manera peligrosa para la autonomía territorial, pues al hacerlo mediante ley ordinaria tenemos la latente posibilidad que el Congreso retire las competencias asignadas a la periferia en cualquier momento, salvo que disponga un criterio especial para modificar ese acto en particular [lo cual es poco probable] dejando sin fundamento la exigibilidad constitucional de limitar la actividad legislativa⁹⁵⁶, criterio este que es el que protege la autonomía de las entidades territoriales.

Obsérvese cómo la tendencia de la flexible política territorial es estudiar y concertar cada caso en particular y según ese caso aislado delegar competencias según los

⁹⁵⁵ PROYECTO DE LEY 16 DE 2003 SENADO. Por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones. TITULO II MARCO INSTITUCIONAL Capitulo I *Organización institucional* **Artículo 3°.** *La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT.* La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, es un organismo de carácter técnico y asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y al Congreso de la República la adopción de políticas, desarrollos legislativos [sin calificarlos de orgánicos] y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio. Parágrafo. En ningún caso la COT causará mayores erogaciones presupuestales al Gobierno Nacional para su funcionamiento. Los miembros de la COT no son servidores públicos ni tendrán derecho a remuneración ni reconocimiento de honorarios por las funciones que desempeñen dentro de la misma. Capitulo IV *Política legislativa para la modernización de los municipios y de los departamentos.* **Artículo 20.** *Objetivos generales de la legislación departamental y municipal.* La ley promoverá una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, la eliminación de duplicidades entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales, el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno, la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, el diseño de modalidades regionales de administración para el desarrollo de proyectos especiales y el incremento de la productividad y la modernización de la administración municipal. **Artículo 21.** *Criterios para la descentralización de competencias y recursos.* Los procesos de descentralización de competencias, por parte de la Nación a los entes territoriales o a sus asociaciones, deberán tener en cuenta los criterios establecidos en los artículos 302 y 320 de la Constitución Política y el análisis de las variables, tales como: capacidad de gestión, situación fiscal y adecuada infraestructura de las entidades territoriales como también el mejor escenario financiero posible de provisión de los servicios públicos. Las competencias del orden nacional se podrán delegar en primera instancia a las entidades territoriales o asociadas mediante proceso de acuerdo o de concertación entre las partes correspondientes, para cada caso. Una vez las entidades territoriales o sus asociaciones demuestren eficiencia en el desarrollo de la actividad delegada, se les transferirá de manera definitiva la respectiva función y los recursos suficientes para su financiación. Por el contrario, si no cumplen los requisitos mínimos de cobertura y de calidad acordados, la Nación podrá reasumir la correspondiente competencia. (Subrayas y negrillas fuera de texto).

⁹⁵⁶ Constitución Política de 1991. Título VI. *De la rama legislativa.* Capítulo 3. *De las leyes.* **Artículo 151.-** “...El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán... las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales...”. (Subrayas fuera de texto).

resultados que muestren⁹⁵⁷, cuando la Constitución en ningún momento establece tal circunstancia, pues las denomina, define y establece sus derechos en abstracto, no según sus características propias que la diferencian de otro par y mucho menos que se le pida su concertación para asignarle competencias, puntos estos que atentan en gran medida contra la autonomía territorial y tienden a caracterizar mas de descentralizado el ordenamiento territorial que de autonómico, sin razón legal valedera para ello, siendo resultado mas de una política territorial contraria a las amplias posibilidades de las entidades territoriales, que una materialización de la finalidad constitucional.

Así, en caso que el legislativo no advierta la deficiencia en el proyecto de ley 016 de 2003, siga su curso, y con la aprobación del presidente [pues es poco factible que el presidente objete un proyecto presentado por el ministerio] sea expedido como ley orgánica habría que optar, para la defensa de los intereses locales, por el control posterior de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional, mediada claro está por la acción contenida en el artículo 241 Numeral 4 de la Constitución.

Y es que el presente proyecto de ley 016 de 2003 tiene por lo menos dos aspectos de inconstitucionalidad en su articulado. Primero no respeta la unidad de materia⁹⁵⁸, pues como se puede comprobar, el contenido del proyecto agota el tema de las entidades territoriales indígenas, es éste el tema que trata de manera central y en realidad agota como es debido; a las competencias territoriales [que aparentemente son estudiadas en

⁹⁵⁷ PROYECTO DE LEY 16 DE 2003 SENADO. Por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones. TITULO II MARCO INSTITUCIONAL Capitulo IV Política legislativa para la modernización de los municipios y de los departamentos. **Artículo 21. Criterios para la descentralización de competencias y recursos.** "...Las competencias del orden nacional se podrán delegar en primera instancia a las entidades territoriales o asociadas mediante proceso de acuerdo o de concertación entre las partes correspondientes, para cada caso. Una vez las entidades territoriales o sus asociaciones demuestren eficiencia en el desarrollo de la actividad delegada, se les transferirá de manera definitiva la respectiva función y los recursos suficientes para su financiación. Por el contrario, si no cumplen los requisitos mínimos de cobertura y de calidad acordados, la Nación podrá reasumir la correspondiente competencia...".

⁹⁵⁸ Título VI. *De la rama legislativa.* Capítulo 3. *De las leyes.* Artículo 158.- Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

capítulo aparte] les da un trato secundario en el desarrollo normativo del proyecto, y en realidad es un abuso al título del proyecto pues aquel no refleja que agota el tema territorial indígena ni advierte que contiene la política de las competencias territoriales. Se segundo defecto, a nuestro parecer, es que contradice la orden de la Constitución en el sentido que las competencias entre la Nación y las entidades territoriales deben ser establecidas por medio de ley orgánica, lo cual no es igual a sostener como lo hace el proyecto, que por medio de ley orgánica se faculte al legislador ordinario para que en concurso con la administración *deleguen* competencias, ya que esto desdibuja la caracterización del Estado colombiano que aún siendo república unitaria es **descentralizado** con autonomía de sus entidades territoriales.

Para la Doctrina mayoritaria se considera un paso superado la diferenciación entre descentralizar y delegar. La que conlleva autonomía es la descentralización donde las competencias diferidas no se pueden reasumir por el mismo acto de atribución, cosa que si sucede con la delegación donde las competencias se reasumen con el mismo acto que se delegan las funciones, y recordemos como es la Constitución [norma de normas] la que ordena el camino de la descentralización. Así tanto la exposición de motivos como el propio articulado del proyecto 016 de 2003 se sirven de espejismos donde se emplea el término descentralizar, pero en realidad lo que le espera al futuro de las entidades territoriales si se llega a sancionar y aplicar este proyecto, es la delegación de competencias, para lo cual esperamos que las condiciones que se les establezcan a las entidades territoriales sean accesibles a sus posibilidades y haya un compromiso de la Nación en respetar esas competencias delegadas y no sean reasumidas de nuevo por el poder central.

La Corte Constitucional ha considerado que estos dos aspectos revisten el sello de inconstitucionalidad, en las sentencias C-531/95 y C-600/95.

4.5.3 Desarrollo jurisprudencial.

Aunque es nutrida la jurisprudencia respecto del tema que nos ocupa aclaramos que al respecto hay estudios que realizan el análisis jurisprudencial, razón por la cual nosotros no vamos a realizar un nuevo análisis sino que retomaremos los ya realizados, así entonces tenemos los anexos de la ponencia del doctor JUAN DE DIOS BRAVO GONZALES a las XXIII Jornadas de Derecho Tributario de 1999 realizadas en Cartagena, un capítulo de la monografía de SIERRRA CADENA y KATIME ORCASITA, un artículo del doctor CARLOS ARIEL SANCHEZ y el último título publicado por el ICDT.

A continuación se encuentra el análisis de la jurisprudencia constitucional, expuesto por el doctor Juan de Dios Bravo González, en las XXIII Jornadas Colombianas de Derecho Tributario de 1999, en su ponencia sobre *Tributos Territoriales*⁹⁵⁹:

La jurisprudencia de la Corte Constitucional acoge la posición doctrinaria de clasificar el concepto de descentralización política, administrativa⁹⁶⁰ y fiscal. Sin embargo, analizar cada una de ellas desbordaría los límites de este estudio, por lo cual se limita a la descentralización territorial y la autonomía de las entidades territoriales.

Descentralización territorial

C-478 de 1992. Reglas para la solución de conflictos de competencias. A cada esfera de acción económica corresponderá una competencia. De este modo será nacional la competencia para imponer tributos a todos los habitantes del territorio, o la competencia para suscribir de empréstito para aliviar el déficit fiscal nacional. La competencia que se asigne, siguiendo esta metodología, deberá ser exclusiva en lo posible.

⁹⁵⁹ BRAVO GONZÁLEZ, Juan de Dios. Tributos Territoriales. En: Memorias XXIII Jornadas Colombianas de Derecho Tributario. Cartagena: ICDT, 1999.

⁹⁶⁰ *Ibíd.* p. 108. Descentralización territorial (C-216 de 1994), técnica o propiamente por servicios (C-216 de 1994, C-230 de 1995) y por cooperación (C-308 de 1994).

La descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas –territoriales y funcionales- en la toma de sus decisiones y como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública.

C-517 de 1992. En el campo de los servicios públicos el Constituyente instituyó una competencia concurrente de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local. La descentralización y la autonomía se desenvuelven y son compatibles con una unidad de organización de la comunidad estatal. La elección de las autoridades propias y los mecanismos de participación popular son elementos especiales de la descentralización política.

C-004 de 1993. La introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio en las relaciones centro - periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, se trata de armonizar los distintos intereses, y no simplemente delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes.

C-505 de 1993. La reglamentación de la estructura del Estado, reproduce en sus artículo 121 y 122, las exigencias organizativas y funcionales que consagraban los artículos 62 y 63 de la anterior Carta, por lo que se puede seguir afirmando que si se concede a una entidad pública la facultad de funcionar descentralizadamente, se debe fijar los privilegios y prerrogativas de las cuales gozaran, así como la clase y grado de descentralización autorizados.

C-071 de 1994. En el artículo 209 de la Constitución se prescriben diversos principios instrumentales de orden administrativo, que son vinculantes para todos los operadores jurídicos estatales, razón por la cual se requiere racionalizar la gestión pública que por su complejidad compromete a menudo a más de una agencia del Estado, ya sea de nivel central, descentralizado o de los entes territoriales.

C-216 de 1994. El Estado Unitario supone el principio de la centralización política, el cual se traduce en la unidad en las decisiones de carácter político, cuya aplicación es de orden

nacional. Esta centralización política es una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización política del Estado, la cual no es incompatible con la descentralización administrativa ni con la autonomía de las entidades territoriales. Por el contrario, en los Estados unitarios en el mundo contemporáneo, la tendencia es la de vigorizar estos principios. Así la descentralización es la facultad que le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercitadas autónomamente.

Por su parte, la descentralización territorial es el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Se confiere cierta autonomía que debe ser comprendida desde un aspecto administrativo y financiero, lo cual no significa que las autoridades locales se aparten del control ejercido por el poder central. En este mismo sentido, se orientó esta Corporación en la sentencia C-497 de 1994.

Autonomía

C-478 de 1992. La autonomía encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses.

C-517 de 1992. Teniendo en cuenta que la tesis de la soberanía fiscal de las entidades territoriales no tiene asidero constitucional, considerando que esta propuesta fue derrotada en la Asamblea Constituyente y se conservaron los lineamientos de la anterior Carta en el sentido de reconocer una autonomía fiscal limitada, es decir, que su ejercicio se subordina a los términos que señale la ley. Así la Corte definió la autonomía de estas entidades como sinónimos de poder de regulación normativa, que se traduce en la capacidad de expedir normas jurídicas⁹⁶¹.

C-004 de 1993. Esta misma jurisprudencia fue analizada por este autor al tratar el tema de la descentralización, en la cual se explicó ampliamente la autonomía de las entidades territoriales.

⁹⁶¹ *Ibíd.* p. 123.

C-216 de 1994. La autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, está limitada por los términos de la Constitución y la ley. Es importante aclarar que la ley puede limitar la autonomía territorial, pero nunca alterar su núcleo esencial. La ley está autorizada por la misma Constitución para señalar los límites de la autonomía territorial, de suerte que la Carta prevé la función delimitante del legislador⁹⁶².

C-520 de 1994. La autonomía es la capacidad de manejar los asuntos propios, es decir, aquellos que le conciernen al ente territorial como tal, con una libertad que estará limitada por lo que establezcan las Constitución y la ley⁹⁶³.

C-084 de 1995. Las leyes que autorizan la creación de tributos por entidades territoriales pueden ser generales. Por ello, una ley de esta naturaleza no sólo armoniza con el fortalecimiento de la autonomía territorial querido por el Constituyente de 1991 sino que además concuerda con el artículo 338 de la Carta, puesto que éste ordena la predeterminación del tributo, pero en manera alguna señala que la fijación de sus elementos sólo puede ser efectuado por el legislador⁹⁶⁴.

C-506 de 1995. El concepto de autonomía que se atribuyó a las entidades territoriales, a través de las cuales se busca hacer efectivo el respeto a la identidad comunitaria local y a su capacidad de autodeterminarse, sin que se ignore que ciertas actividades deben coordinarse y planearse desde el poder central⁹⁶⁵.

C-486 de 1996. La autonomía fiscal de que gozan las entidades territoriales, no es absoluta, porque cuando tienen la facultad de decretar o establecer tributos y contribuciones para los fines indicados, ésta debe ejercitarse con arreglo a las prescripciones que el legislador establezca⁹⁶⁶.

⁹⁶² *Ibíd.* p. 280.

⁹⁶³ *Ibíd.* p. 124.

⁹⁶⁴ *Ibíd.* p. 284.

⁹⁶⁵ *Ibíd.* p. 285.

⁹⁶⁶ *Ibíd.* p. 292.

C-528 de 1996: La autonomía de las entidades territoriales no es absoluta, teniendo en cuenta que la misma debe estar sujeta a los límites consagrados en la Constitución y la ley, los cuales no pueden vulnerar el núcleo esencial de la autonomía⁹⁶⁷.

C-219 de 1997. El legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía, constituido, entre otras cosas, por el derecho de las entidades territoriales a administrar sus recursos propios⁹⁶⁸. La autonomía financiera de las entidades territoriales respecto de sus propios recursos, es condición necesaria para el ejercicio de su propia autonomía⁹⁶⁹.

C-521 de 1997. Ni los departamentos ni los municipios ejercen una soberanía tributaria, es decir, una atribución ilimitada o absoluta para la determinación de impuestos, tasas y contribuciones en sus respectivos territorios⁹⁷⁰. Es el legislador el encargado de contemplar las reglas básicas a las que están sujetas las asambleas departamentales y sometidos los concejos distritales y municipales cuando establecen tributos, lo cual significa que, al amparo de la Constitución, le corresponde indicar las actividades y materias que pueden ser gravadas y las directrices sobre los gravámenes de los cuales son susceptibles⁹⁷¹.

C-495 de 1998. La constitución institucionalizó el concepto de autonomía, con el fin de acentuar y fortalecer la descentralización territorial de modo que las entidades territoriales gocen de un ámbito de libertad e independencia política, administrativa y fiscal, para la gestión de sus propios intereses, aunque bajo las limitaciones que se derivan de la Constitución y las que el legislador puede imponer respetando el núcleo o la esencia de dicha autonomía. En esta misma sentencia reitera que conforme al artículo 287 de la Constitución es expresión de la autonomía el reconocimiento de las facultades que poseen las entidades territoriales para gobernarse por autoridades propias, ejercer competencias específicas acordes con la libertad para la gestión de sus intereses, y administrar sus propios recursos⁹⁷².

⁹⁶⁷ *Ibíd.* p. 293.

⁹⁶⁸ *Ibíd.* p. 296.

⁹⁶⁹ *Ibíd.* p. 297.

⁹⁷⁰ *Ibíd.* p. 298.

⁹⁷¹ *Ibíd.* p. 299.

⁹⁷² *Ibíd.* p. 301.

La Corte Constitucional mantiene la postura según la cual en el Estado Unitario donde el principio de la centralización política, se traduce en la unidad en las decisiones de carácter político, con aplicación nacional, no es incompatible con la descentralización administrativa ni con la autonomía de las entidades territoriales. Siendo esta la tendencia en los Estados unitarios en el mundo contemporáneo.

Así conforme a los fallos reiterados por ésta Corporación, con la organización del Estado bajo República Unitaria, las entidades territoriales tienen autonomía para la gestión de sus intereses, con fundamento en los parámetros de orden constitucional y legal indicados, buscando con la descentralización mayor libertad en la toma de sus decisiones y mayor eficiencia en el manejo de los recursos y bienes públicos.

El tercer capítulo de la monografía de SIERRA CADENA Y KATIME ORCASITA titulado “Cuatro elementos claves para entender el desarrollo del proceso”, en el numeral 3.4 se realiza un acercamiento jurisprudencial a la autonomía, y concluyen su análisis sosteniendo que la nueva Carta (de 1991) conservo los lineamientos básicos del régimen anterior pues les reconoció una autonomía fiscal limitada a las entidades territoriales, pues su ejercicio se subordina a los términos que señale la ley⁹⁷³.

Por otra parte, SANCHEZ TORRES en su artículo titulado *El concepto constitucional de autonomía fiscal y sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia a partir de la Constitución de 1991*⁹⁷⁴, en su contenido muestra un criterio diferente al que nos ocupa en el presente caso, ya que mientras nosotros enfocamos el poder tributario del Estado colombiano y su relación con las entidades territoriales en su autonomía, el esfuerzo de SANCHEZ TORRES se encamina no a las rentas propias, originadas en el esfuerzo fiscal y poder tributario propios sino en las rentas exógenas⁹⁷⁵, aquellas de las que participan las entidades territoriales de los recursos corrientes de la Nación.

⁹⁷³SIERRA CADENA Y KATIME ORCASITA... p. 173-195.

⁹⁷⁴ Revista Estudios Socio-Jurídicos. Facultad de Jurisprudencia, Grupo de investigaciones Socio-jurídicas Carlos Holguín Holguín. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Abril de 2003, Vol. 5 No. 1. p. 172.

⁹⁷⁵ Respecto de ésta clasificación de los ingresos públicos ver BRAVO Juan Rafael. Nociones de Derecho tributario..., Op. Cit. p.

Advierte como el concepto de autonomía contenido especialmente en el artículo 287 de la constitución numerales 3 y 4, tiene dos facetas, por un lado de un ámbito en el cual la ley no puede disponer y, por otro, de una correspondiente capacidad normativa local para reglamentar aquellos asuntos específicos que la Constitución no autoriza a la ley para reglamentar⁹⁷⁶.

De su análisis jurisprudencial concluye que la Constitución de 1991 establece la autonomía de las entidades territoriales, pero limitado a ella y a la ley, conforme a la filosofía política de una República unitaria, y que se emplea en repetidas oportunidades como sinónimo de poder de regulación⁹⁷⁷.

De su estudio, la Corte Constitucional considera tres opciones, primera, que el Congreso Nacional puede autorizar a los concejos y Asambleas para el establecimiento de tributos con sólo señalar los elementos de la tributación, a fin que por medio de ordenanza o acuerdo, según el caso, hagan las determinaciones requeridas en cada caso. En un segundo lugar que sea el Congreso Nacional quien fije todos los elementos de la tributación y las entidades territoriales adopten o no el tributo en su jurisdicción; y por último que el Congreso Nacional sin mediar participación de la Entidad territorial establezca directamente el tributo dentro de su jurisdicción⁹⁷⁸.

En el análisis realizado por PIÑEROS PERDOMO se plantea como es el Congreso quien tiene la potestad de crear o autorizar tributos territoriales, mientras que éstas tienen la libertad de establecerlos dentro de su jurisdicción o no⁹⁷⁹.

BRAVO GONZALEZ, de su análisis concluye que las entidades territoriales solo pueden establecer tributos dentro de los límites de la constitución y la ley, así la autonomía de

⁹⁷⁶ ARIEL SANCHEZ, Carlos. El concepto constitucional... Op. Cit., p. 174.

⁹⁷⁷ *Ibíd.* p. 181.

⁹⁷⁸ *Ibíd.* p. 182-183.

las entidades territoriales no puede ser ejercida por fuera de la organización unitaria del Estado, siendo el legislador quien diseña la política tributaria del Estado y que por ello la facultad impositiva de las entidades territoriales es residual⁹⁸⁰.

⁹⁷⁹ Potestad Tributaria de las entidades Territoriales - Normas generales y normas especiales relativas aún mismo tributo. PIÑEROS PERDOMO, Mauricio. En La Jurisprudencia Tributaria del Consejo de Estado. Bogotá: ICDT, 2004. p. 43-48.

⁹⁸⁰ BRAVO GONZALEZ Juan de Dios. Ambito Espacial de las disposiciones territoriales - Caución para Impuestos Distritales. En: Ibíd. p. 49-57.

5. PROBLEMÁTICA ACTUAL: AUTONOMÍA O DESCENTRALIZACIÓN EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y RECOMENDACIONES AL LEGISLADOR

Si no existiera más que un tribunal único que pueda imponer tributos, no surgiría la necesidad, ni la posibilidad siquiera, de determinar legalmente la competencia⁹⁸¹.

5.1 COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Recordemos como la división del poder en la práctica no es una teoría exacta, tanto es así que en ocasiones las funciones de una rama determinada son ejercidas por otra que en teoría no las debería ejercer, por ejemplo, la rama legislativa en determinados momentos al ejercer el control político asume funciones jurisdiccionales, o al ejercer sus funciones contrata con particulares; por ello en determinadas circunstancias y por el legado del Estado liberal transitoriamente la rama ejecutiva del poder público ejerce poder tributario, potestad exclusiva del legislador, conformado de los representantes de los futuros sujetos pasivos, los cuales así se auto imponen.

De esta manera para determinar la competencia de un órgano en particular no hay que caer en el facilísimo de guiarse únicamente por su ubicación dentro de determinada estructura y sin más elevar conclusiones, sin lugar a dudas el determinar la ubicación de un órgano dentro de la estructura estatal es un criterio importante para determinar su competencia, pero debe ser complementada con otros criterios y entender la relativa complejidad que puede acompañar al Estado en el ejercicio de su función.

Partiendo de la base que el ordenamiento jurídico colombiano reconoce en las entidades territoriales un papel en el establecimiento de los tributos dentro de su jurisdicción, punto seguido es el de establecer cual es ese papel que juegan las entidades territoriales en el escenario del poder tributario colombiano.

Pieza fundamental de esta ecuación, se comprobó en el anterior capítulo, es la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT). Así para identificar la competencia de las entidades territoriales, antes de determinar su ubicación dentro de la estructura del Estado, es necesario distinguir dos planos distintos, uno sin la expedición de la LOOT y otro con la expedición de ella. Sin embargo hacemos la advertencia que aunque el tema de la ley orgánica de ordenamiento territorial puede llegar a ser sumamente amplio⁹⁸², por lo menos para nuestros objetivos hay que diferenciar dos tipos de ella, uno que es propiamente de nuestro interés en donde se desarrollen las *competencias normativas* y otra que determine las *competencias administrativas* de prestación de servicios.

La LOOT debe establecer las competencias normativas de las entidades territoriales y delimitar el actuar del Congreso. La primera circunstancia, sin expedición de la LOOT, se puede afirmar que es el estado actual del arte. Se trata de unas disposiciones constitucionales⁹⁸³ con más de trece años de vigencia en nuestro ordenamiento⁹⁸⁴ que no han sido desarrolladas por el Congreso, y que esa ausencia de desarrollo, explica la ambigüedad del principio de legalidad de los tributos territoriales, y una aplicabilidad del mismo sistema vigente en la Constitución de 1886⁹⁸⁵.

⁹⁸¹ FERREIRO LAPATZA, Op. cit., p. 102.

⁹⁸² LIZARAZO, Liliana. Desarrollo normativo del situado fiscal: Necesidad de un análisis económico del sistema jurídico vigente. En: Crisis económica y finanzas públicas. Varios. Colección de textos de Jurisprudencia. Bogotá: Centro editorial universidad del Rosario. p. 219 y ss.

⁹⁸³ Constitución Política de Colombia Arts. 1, 151, 287, 288, 298, 300 y 313.

⁹⁸⁴ Desde el 3 de Julio de 1991, fecha en que se derogó la Constitución regeneradora hasta nuestros días. Ver Infra 1.10.2.

⁹⁸⁵ Aquel que en virtud de la ley 97 de 1913, en donde el Congreso expide una ley autorizatoria más o menos rígida para que los entes territoriales llenen los requisitos señalados por el legislador.

Y es considerada como una ambigüedad porque el alcance de la autonomía territorial en la vigencia de la Constitución de 1991 sigue siendo el mismo que en el anterior periodo constitucional, que en estricto sentido no debe ser llamado autonomía sino que se debería buscar y utilizar un término que refleje de un modo más directo la sujeción a la ley ordinaria del Congreso nacional que crea el tributo, algo como por ejemplo instancia o autorización territorial.

Si bien la naturaleza de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Municipales y Distritales es de ser corporaciones administrativas de representación popular, que se encuentran dentro de la rama ejecutiva del poder público⁹⁸⁶ y que sus actos son objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa, hay que advertir que las funciones que ellas ejercen [por disposición constitucional] en particular las relativas al establecimiento de tributos territoriales no son administrativas y que se diferencian plenamente de las de los Gobernadores y Alcaldes quienes actúan a través de reglamento [acto típico de la administración] y son la administración pública en sentido genérico.

⁹⁸⁶ Título XI. *De la organización territorial*. Capítulo 2. *Del régimen departamental*. Artículo 299.- Modificado por el Artículo 1 del Acto Legislativo No. 1 de 1996. "...En cada departamento habrá una Corporación administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental...". (Subrayas fuera de texto). Capítulo 3. *Del régimen municipal*. Artículo 312.- Modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 2 de 2002. "...En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente...". (Subrayas fuera de texto). Ley 489 De 1998. Capítulo X. Estructura y Organización De La Administración Pública. Artículo 39. *Integración De La Administración Pública*. La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.

La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración.

Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley.

Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.

Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley. Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998. (Subrayas fuera de texto).

En realidad los actos que expiden las Asambleas y Concejos Municipales y Distritales, se expiden en aras de una competencia normativa propia, en virtud del ámbito que la Constitución estableció en ellas y que son el máximo acto jerárquico dentro de su jurisdicción por debajo de la Constitución y la ley, crean normas que deben ser impulsadas y obedecidas por la administración territorial, son corporaciones de representación popular con un ámbito de acción no ejecutiva, no propia de la administración aunque se ubiquen dentro de ella.

La pregunta que parece pertinente es si cuando la Constitución se refiere a la ley en el numeral 12 del artículo 300 y en el numeral 4 del artículo 313, se refiere a la ley ordinaria o a la LOOT, y la pregunta debe apuntar en ese sentido toda vez que las dos son expedidas por el Congreso de la República y no son iguales.

La respuesta a este interrogante en principio parece sencilla. Es la misma Constitución la que señala un orden jerárquico de las leyes, es decir, los actos que expide el Congreso son diferentes según determinadas circunstancias, sin tener un artículo que así lo contemple. Así hay leyes marco⁹⁸⁷, orgánicas⁹⁸⁸, estatutarias⁹⁸⁹, ordinarias⁹⁹⁰, de autorizaciones⁹⁹¹, y aprobatorias⁹⁹².

⁹⁸⁷ Título VI. De la rama legislativa. Capítulo 3. De las leyes. Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: a) Organizar el crédito público; b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República; c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública; f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrojárselas.

⁹⁸⁸ Título VI. De la rama legislativa. Capítulo 3. De las leyes. Artículo 151.- El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias

Dentro de esta gama de actos del Congreso, diferentes entre si, hay un orden jerárquico pues todas no son iguales, ni por el procedimiento ni por el tema, y por la materia objeto de nuestro estudio [poder tributario y competencias de las entidades territoriales] se puede sostener válidamente que aunque cuando la Constitución aborda el tema en el numeral 12 del artículo 300 y el numeral 4 del artículo 313 sólo determina la expresión ley sin especificar cual de ellas, se debe entender que en esos puntos la Constitución se refiere a la LOOT y no a la ley ordinaria.

Las competencias territoriales sólo encuentran protección y cumplen la finalidad constitucional al ser reguladas en ley orgánica, ya que ésta es límite del legislador, y se explica la descentralización de competencias por este medio, ya que si se predica en el campo de una la ley ordinaria se encuadraría mas en una delegación de competencias que pueden ser retomadas en cualquier momento por el legislador, pues la ley ordinaria no es un limite para el legislador ya que puede ser revocada por otra ley igual.

Sin lugar a dudas una ley orgánica se encuentra por encima de la ley ordinaria, lo anterior se fundamenta en el mismo articulado constitucional, mas exactamente en el artículo 151 que establece de manera directa como el actuar del legislador se limita por la ley orgánica, lo cual es compartido por la jurisprudencia constitucional en las sentencias C-337/93 y C-600/95, aunque hay una facción doctrinal que niega no sólo la

normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. (Subrayas fuera de texto)

⁹⁸⁹ Título VI. De la rama legislativa. Capítulo 3. De las leyes. Artículo 152.- Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) Administración de justicia; c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e) Estados de excepción. (Subrayas fuera de texto)

⁹⁹⁰ Título VI. De la rama legislativa. Capítulo 3. De las leyes. Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

⁹⁹¹ Título VI. De la rama legislativa. Capítulo 3. De las leyes. Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:...

⁹⁹² Título VI. De la rama legislativa. Capítulo 3. De las leyes. Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 14. Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa. 16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

superioridad de la ley orgánica frente a la ordinaria sino de cualquier otra, sosteniendo erradamente que todas las leyes son iguales.

Sostener que la única forma de ejercer el poder tributario en el Estado colombiano es en ejercicio del artículo 150 numeral 12, y que por esta vía es que el legislador permite el desempeño territorial tributario, es desconocer el resto del articulado constitucional y su finalidad de autonómico. La calidad del acto realizado dentro del 150 numeral 12, es de ley ordinaria, modificable en cualquier momento por el legislador sin protección alguna para las entidades territoriales, las cuales así quedan sujetas al vaivén político.

Hay que anotar cómo no es la primera vez que se llenan esta clase de vacíos dentro del texto constitucional y se realiza una interpretación correctiva, fue por medio de jurisprudencia que se aclaró como el articulado se expresa antitécnicamente, así dónde señalaba contribuciones e impuestos, se debe entender el género tributos⁹⁹³.

Aunque los artículos 300 numeral 12 y 313 numeral 4, contengan la expresión ley debe entenderse en vez de ley ordinaria, ley orgánica de ordenamiento territorial, que es la llamada a delimitar competencias entre la Nación y las entidades territoriales, que es en últimas la que conecta todo el régimen jurídico tributario, dividido por la misma Constitución en nacional, departamental y municipal⁹⁹⁴.

El derecho de las entidades territoriales a establecer los tributos necesarios para el ejercicio de sus funciones, otorgado por la Constitución⁹⁹⁵, sólo se constituye en un

⁹⁹³ Corte Constitucional. Sentencia C-040 de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón.

⁹⁹⁴ Título VI. De la rama legislativa. Capítulo 3. De las leyes. Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Título XI. De la organización territorial Capítulo 2. Del régimen departamental Artículo 300.- Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas: 4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales. Capítulo 3. Del régimen municipal Artículo 313.- Corresponde a los concejos: 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales. (Subrayas fuera de texto).

⁹⁹⁵ Título XI. De la organización territorial. Capítulo 1. De las disposiciones generales. Artículo 287.- Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución

escalón de esa nueva forma de distribución del poder, porque no resuelve por si solo el problema, tanto es así que se necesita que la LOOT desarrolle esos derechos, y mientras no exista ésta no hay como ejercerlos.

Los derechos de las entidades territoriales tienen que ser desarrollados por la LOOT so pena de no poder ejercer esas competencias territoriales, lo cual indicaría que no se avanza en el proceso de disminuir el centralismo característico de la Constitución regeneradora en pro de las entidades territoriales.

En el estado actual, sin la expedición de la LOOT, el derecho de las entidades territoriales a establecer sus propios tributos se configura como una potencia, algo llamado a ser materializado, precisamente por la LOOT. Por ello que se siga “usando o empleando” el sistema que regía en la Constitución regeneradora, es decir, el de la ley aprobatoria que contenía los elementos configuradores del tributo y el resto era asumido por la entidad territorial.

Respecto al otro plano, con la expedición de la LOOT, hay que advertir que ella no se constituye en la panacea. Esto debido a que se presenta la circunstancia contenida en el proyecto de LOOT 016 de 2003, en donde no se trata de un sistema de descentralización sino de delegación, los cuales son ampliamente distintos, pues mientras en el primero se asignan competencias y con ellas autonomía para ejercerlas, en el segundo se delegan, es decir pueden ser asumidas de nuevo por el nivel central, y eso no tiene espíritu descentralizador, es mas, no puede ser más centralista.

Para poder cumplir con la finalidad constitucional el sistema debe ser descentralizador, garante de los derechos de las entidades territoriales en el establecimiento de sus propios tributos, por lo que sería autonómico.

y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el

Esto implica una nueva visión del problema, implica un cambio en el proyecto 016 de 2003, implica un nuevo proyecto que si respete el derecho de las entidades territoriales a establecer sus propios tributos, implica nueva voluntad política, implica un nuevo sistema normativo [sin cambiar de Constitución], implica un nuevo orden de competencias.

La naturaleza de la LOOT como límite al actuar del legislativo debe necesariamente entrar a determinar las competencias de los diferentes órdenes, a saber, el nacional, el departamental y el municipal o distrital. Este trabajo debe ser realizado, so pena, de seguir en el ambiguo estado actual. Al hacerlo estamos frente a una nueva distribución del poder, una distribución que no sea delegante sino descentralizadora, donde las competencias normativas de las entidades territoriales respeten el ordenamiento en su conjunto sin la posibilidad de que el nivel central pueda retomar esas competencias ni invadir el ámbito territorial, donde la autonomía territorial se encuentre bajo las condiciones establecidas en la Constitución y la LOOT, y no bajo la movible voluntad del legislador ordinario.

Este puede ser el inicio del nuevo sistema tributario que exige la Constitución⁹⁹⁶, es la oportunidad para replantear el ordenamiento jurídico colombiano en cuanto a los tributos, la oportunidad para dividir mercados entre los diferentes niveles, para determinar que hechos generadores corresponden a que jurisdicción, en ultimas pensar en manos de quien van a quedar los tributos mas rentables, una nueva distribución de los tributos existentes [teniendo en cuenta la exclusividad local del impuesto a la propiedad raíz⁹⁹⁷] y del poder tributario en el entendido de la configuración de nuevos hechos generadores.

cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales. (Subrayas fuera de texto).

⁹⁹⁶ Ver Infra 3.8. Constitución de 1991.

⁹⁹⁷ Título XI *De la organización territorial*. Capítulo 3 *Del régimen municipal*. Artículo 317.- Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

5.2 PODER TRIBUTARIO O POTESTAD TRIBUTARIA EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Determinar si las entidades territoriales, en el marco de la Constitución de 1991, ejercen poder tributario o lo que la doctrinaria erradamente llama potestad tributaria, es un ejercicio por ahora no fructífero.

Sin la expedición y desarrollo de la LOOT, no hay competencias asignadas para las entidades territoriales, y sin dichas competencias, es gaseoso determinar en que tipo de ubicación se encuadrarían, pero, partiendo de la base que la LOOT no puede disminuir los derechos de las entidades territoriales consagrados en la Constitución Nacional [establecer sus propios tributos para el ejercicio de sus funciones]. En ese orden, necesariamente tenemos que hablar de poder tributario, y por ello, es oportuno precisar que en el ámbito tributario *establecer* es diferente a *reglamentar*. El poder tributario implica el establecimiento de los tributos por parte de quien constitucionalmente esta facultado, mientras que quien ejerce el cumplimiento de la ley se limita a reglamentar en los términos establecidos en ella.

El concepto de poder tributario es el más acorde con las organizaciones territoriales, toda vez ellas implican entre otras, el principio de representatividad, el debate ideológico y por ende, político, circunstancias estas extrañas o impropias de la Administración Pública, aunque sus titulares en dichas jurisdicciones (alcaldes y gobernadores), también son elegidos directamente por los mismos electores que eligen a sus representantes en las distintas organizaciones territoriales.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

Sostener que las funciones de las entidades territoriales se encuadran en la mal llamada potestad tributaria, sería identificar en ellas un ámbito administrativo, más que normativo, y por ello se debe señalar que para el cumplimiento de dicho ámbito administrativo existe una estructura de la rama ejecutiva del poder público, fragmentada por jurisdicciones que cumplen las funciones administrativas. Lo anterior no es óbice para negar la competencia normativa de la Administración Pública, la cual es distinta de las competencias de las Asambleas y Concejos⁹⁹⁸.

El principio de legalidad en el ordenamiento jurídico colombiano se encuentra contenido en el artículo 338 de la Constitución⁹⁹⁹. Sin embargo, la enunciación del principio no debe cegar su entendimiento, y porque su denominación sea *principio de legalidad* no se debe entender inexactamente que sólo por ley se establecen tributos. En efecto hay que realizar una interpretación abierta del principio de legalidad entre nosotros, pues el artículo 338 señala como el Congreso, las Asambleas y los Concejos son quienes pueden establecer los tributos en sus respectivas jurisdicciones. Interpretando de manera abierta el término ley (es decir, atendiendo no al criterio formal en donde el único que expide leyes es el Congreso, sino en sentido material) se comprende que los tributos se establecen según su jurisdicción a través de ley [en el caso del nivel nacional], ordenanza [en el caso departamental], o acuerdo [en el caso de ser municipal o distrital]. Advertimos que una interpretación como ésta, se sujeta a la existencia de la LOOT que establezca las competencias entre la Nación y las entidades territoriales. No obstante, se puede llegar a una conclusión como esta con sólo el articulado de la Constitución¹⁰⁰⁰, el cual la LOOT no puede desconocer.

⁹⁹⁸ Ver Infra 3.8 Constitución de 1991

⁹⁹⁹ Título XII. *Del régimen económico y de la Hacienda Pública*. Capítulo 1. *De las disposiciones generales*. Artículo 338.- “...En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos...” (Subrayas fuera de texto).

¹⁰⁰⁰ Artículos 1°, 4°, 287, 288, 150 Num. 11, 300, 313.

Aunque en el artículo 300 de la Constitución, para referirse a los actos de las asambleas departamentales, emplea el término *decretar*, éste no es congruente con los actos de dichas corporaciones, los cuales si bien revisten la naturaleza de ser actos administrativos, por ello, no se debe entender esta palabra en un sentido técnico, es decir, con el actuar del ejecutivo en donde el decreto es el acto típico del reglamento, dado que estas entidades expiden son ordenanzas y no decretos.

En la hipótesis de una LOOT, que en realidad determine competencias y fortalezca la autonomía territorial, la pirámide normativa tributaria colombiana sería la de Constitución, LOOT, Ley ordinaria, ordenanzas o acuerdos (municipales o distritales), según sea la jurisdicción territorial y su debida competencia. De esta manera, los tributos nacionales estarían regidos de igual manera por la Constitución y la LOOT. En últimas, la normatividad aplicable a los tributos, ya sean nacionales o territoriales, será la Constitución y la LOOT, que no es lo mismo que la ley ordinaria, está última llamada a regir solamente los tributos nacionales¹⁰⁰¹, no territoriales.

Así entonces dependerá de la LOOT y de la interpretación que a ésta se le dé, el ejercicio de funciones y competencias territoriales, pues, es posible que el desarrollo de la LOOT no tenga carácter descentralizador sino delegante, y en ese sentido, sea el legislador quien siga aprobando y derogando no solo los tributos nacionales, sino también los territoriales, es decir, aplicando el sistema tributario implantado en la Constitución regeneradora de 1886, en donde a pesar del ámbito proveído a los Departamentos se desarrollo de manera centralista.

En cuanto a la segunda hipótesis, en la cual las entidades territoriales ejerzan lo que la doctrina erradamente denomina como potestad tributaria, sostenemos que si bien los órganos territoriales (Asambleas Departamentales y Concejos Municipales y Distritales) son corporaciones administrativas, de conformidad con lo establecido en la Constitución

Nacional y la ley, y por ello, expiden actos administrativos sujetos a la jurisdicción contencioso administrativa, el ejercicio de sus propias competencias, son normativas, con un carácter más semejante a las funciones ejercidas por el legislador, aunque no hagan parte de esa rama del poder público ni sus actos sean leyes en sentido formal. Así tampoco ejercen el recaudo que corresponde a la función administrativa ejercida por los gobernadores y alcaldes, en cumplimiento de la ley. Por ello, la posibilidad que los órganos territoriales ejerzan potestad tributaria es lejana.

La complejidad que reviste el ordenamiento colombiano en materia de tributos se presenta en que para el establecimiento de tributos necesariamente hay que observar la LOOT, esto se afirma en el sentido que sin LOOT no hay competencias determinadas y sin determinación de competencias como sabemos quien puede hacer que?. ¿Respondemos la anterior pregunta con la tesis pro centralista que sostiene que el que puede lo mas puede lo menos, y por tanto, si el Congreso puede establecer tributos nacionales con mayor razón puede establecer los territoriales?, y entonces para que la autonomía?, si el Congreso todopoderoso todo lo resuelve y todo lo establece.

Si el determinar competencias limita el actuar de la entidades territoriales a la observancia de la LOOT, también limita el actuar del Congreso pero en lo relativo a los intereses locales y mientras no se reflexione, analice y concluya este punto, vamos a seguir sin saber que competencia reviste a que organismo o entidad, por lo menos sin saber cual es el alcance de lo local.

¿Por qué en la Constitución de 1886 no se presentaba esta discusión si se trata de la misma redacción para referirse al poder tributario?.

El principio de legalidad en materia tributaria en la constitución de 1886, se encontraba en el artículo 43, introducido por el acto legislativo No. 3 de 1910 en su artículo 6 de la siguiente manera, "...En tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas

¹⁰⁰¹ Título VI. *De la rama legislativa.* Capítulo 3. *De las leyes.* Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la

Departamentales y los Consejos Municipales podrán imponer contribuciones...”, mientras que en la Constitución de 1991 el artículo 338 se encuentra de la siguiente manera, “...En tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos...”.

Esta discusión nunca se dio a la luz de la Constitución regeneradora, considerando que la competencia legislativa era exclusiva del Congreso y la participación de las entidades territoriales no se preveía de manera descentralizada y mucho menos autónoma, por ello, que el tema se haya desarrollado a través de leyes autorizatorias y aún cuando el Congreso tenía la atribución de conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales¹⁰⁰², las cuales podían ser de orden tributario pues no se restringía este aspecto, esto nunca se dio y no fue por falta de herramientas normativas sino por falta de voluntad política. Aunque dentro del aspecto normativo de la constitución de 1886 nunca se hubiera podido haber dado un plano como el actual so pena de modificar no solo el discurso político sino también varios artículos del texto constitucional.

La Constitución de 1886 y la de 1991 comparten la misma fórmula para referirse al principio de legalidad, la diferencia radica en el **contexto** de cada Constitución, y hay que señalar que la formula “*en tiempos de paz*” no es originaria del constituyente de 1910, pues se encuentra presente desde 1811 aunque no siempre para referirse al poder tributario.

Así la Constitución de 1886 seguía el lineamiento de centralización política y descentralización administrativa mientras que la de 1991 concibe una descentralización política y administrativa, diferente de aquella, con una competencia normativa territorial

administración.

¹⁰⁰² Constitución de 1886 Art. 76 Num. 3.

reconocida, y un artículo que profundiza más en el tema, sin desconocer que en las citadas Constituciones la forma de nuestro Estado es la de República Unitaria.

Si bien una propuesta como esta es perjudicial para el contribuyente que realiza actividades gravadas en diferentes jurisdicciones, hay que indicar como el tributo es un fenómeno político que debe ser reflejo de la sociedad, que a través de sus representantes se autoimponen, y no de los “grandes contribuyentes” que operen en sus jurisdicciones. Así el principio de legalidad no consiste en tratar de generalizar los elementos del tributo en diferentes jurisdicciones sino la de garantizar la participación de los futuros contribuyentes en la elaboración de la norma que lo contempla.

5.3 RECOMENDACIONES AL LEGISLADOR

Estimamos que es necesario y oportuno proceder a revertir el proceso contenido en el proyecto de ley orgánica No. 016 de 2003, para evitar de esta forma una delegación de competencias, y encauzar el rumbo hacia un proceso descentralizador. Por esa razón, el proyecto de ley orgánica No. 016 de 2003 debe regular lo pertinente a las entidades territoriales indígenas, toda vez que ese es el enfoque y materia que agota.

Aprovechar la posición jurisprudencial por medio de la cual los temas de ordenamiento territorial, no necesariamente deben estar contenidos en una sola ley orgánica, y en ese sentido, dejar la asignación de competencias a las entidades territoriales en una única ley orgánica de ordenamiento territorial¹⁰⁰³. |

Conseguir que con la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial se establezcan las competencias territoriales, y de paso, revisar el régimen tributario vigente, y necesariamente, con una interpretación material del principio de legalidad, implementar ahora si un “nuevo” *sistema* tributario.

La ley orgánica de competencias territoriales debe estar enfocada hacia el proceso de descentralización. En ese sentido, que las competencias territoriales, para su ejercicio no requieran de ley ordinaria, sino que encuentren su cauce en la LOOT y en la Constitución. Esta sería la condición ideal para el ejercicio de una verdadera autonomía territorial, entendida esta como la facultad de autonormarse (sin mediación de ley ordinaria del Congreso).

Al redistribuir competencias entre la Nación y las entidades territoriales, por solo orden jerárquico se estaría modificando el estatuto tributario, por ello la conveniencia de derogarlo, y en vez de crear nuevos tributos redefinir las competencias de los actuales. El debate político que seguiría a un proceso como este sería el que se debió haber presentado desde hace mucho en nuestro Estado, pues debería tender hacia unas entidades territoriales autosuficientes que le aporten a la Nación, y no una Nación que mal sostenga el orden territorial. Esto implica una presión de los electores territoriales hacia sus representantes para que defiendan los intereses locales y no los nacionales.

Si en realidad la ley orgánica de competencias territoriales tiende hacia una descentralización, donde las entidades territoriales no necesitan de la ley ordinaria para ejercer sus funciones, resultaría que éstas tendrían su propia estructura tributaria, diseñada de manera tal que sea más flexible e independiente, pues para optimizar sus estructuras no tienen que acudir al nivel central, sino que ellas mismas pueden tomar las medidas requeridas para un mejor funcionamiento con la sola observancia de la Constitución y la LOOT.

Sin lugar a dudas el desarrollo de tal norma (la ley orgánica de competencias territoriales) requiere de un soporte técnico y científico de un nivel tal a sus exigencias. Se debe crear un espacio para tener un debate participativo de las diferentes tendencias, técnicas e ideologías, es la oportunidad para reflexionar sistemática y metodológicamente en un sistema tributario garante hacia el contribuyente que aporte a

¹⁰⁰³ Corte Constitucional. Sentencia C-600^a de 1995. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

resolver la problemática fiscal territorial existente, otorgándole un propio y flexible sistema tributario.

La implantación de una sugerencia como está produce beneficios en el ámbito normativo, pues al hacerse una derogatoria e implantar nuevas condiciones se estaría dando una certeza, una seguridad jurídica al contribuyente que hoy por hoy, es bastante debatible.

6. CONCLUSIONES

Resultado de los anteriores capítulos podemos resaltar las siguientes conclusiones:

El poder tributario es una consecuencia necesaria del fenómeno político del poder público. No hay en el actual contexto, un Estado sostenible que prescinda de su potestad de crear tributos.

El poder tributario para ser efectivo necesariamente tiene que ser basado en una relación de poder, de supremacía, en el sentido que el Estado es superior al contribuyente, ya que es el que impone las normas que edifican el deber ser del comportamiento social. En el moderno Estado de Derecho, se sigue presentando esta característica, pero el tributo esta mediado por una relación jurídica y ya no en la absolutista relación de poder; así, en el proceso jurídico el juez tiene la obligación de garantizar un debido proceso, entre otras, tiene que darle igual tratamiento y oportunidades a las partes, tanto a la Administración como al contribuyente.

El poder tributario es el principal objeto de estudio del Derecho Tributario, el cual tiene su ubicación conceptual en la rama del Derecho Público.

Existe una diversidad terminológica que impone una dificultad en la aprehensión de los conceptos de poder tributario y potestad tributaria, y por ello, proponemos denominar el establecimiento de los tributos como **PODER TRIBUTARIO** y definirlo como la potestad estatal de establecer tributos a cargo de las personas sometidas a su jurisdicción, a través de los representantes elegidos por éstas, según las formalidades prescritas en el ordenamiento jurídico y cuyo fin es la satisfacción de necesidades públicas.

El establecimiento de los tributos ha de ser completo, es decir, determinando la totalidad de sus elementos, tales como, sujeto activo y pasivo, evitando delegar en la Administración el fijar o complementar la base gravable, la tarifa y el hecho generador.

El ejercicio del poder tributario debe abarcar los deberes formales de la obligación tributaria y dejar a la Administración la sola ejecución o cumplimiento de la ley, obviamente en observancia de las garantías de los contribuyentes, es decir, garantizándole un debido proceso, presumiéndole la buena fe y fijando responsabilidades por el posible exceso que se presente en el desarrollo de las funciones de la Administración.

Como el poder tributario se define como una potestad, y no es potestativo el ejercer el cumplimiento de la ley, propone denominar el actuar de la Administración como **FUNCIÓN TRIBUTARIA**, y definir tal, como la gestión de hacer cumplir la ley, desarrollada por la rama ejecutiva del poder público o Administración, a través de su capacidad reglamentaria, en observancia del ordenamiento jurídico en general, y en particular, de las normas que establecen los tributos, con respeto a la legalidad y las garantías de los contribuyentes.

Sin embargo los momentos de imposición y recaudo no siempre estuvieron separados conceptualmente como ahora, y el avance científico se logró gracias a posturas como la de BERLIRI y FALCON y TELLA, los cuales no diferenciaban estos momentos y la doctrina posterior, en la búsqueda de explicar dichos conceptos, si lo logró.

En ese orden, las entidades territoriales colombianas no ejercen lo que la doctrina ha denominado potestad tributaria, sino poder tributario, y las funciones que desempeñan estas entidades son claramente distintas de las que ejerce la Administración.

Debido a que el poder tributario se ubica en la rama del Derecho Público, y que la idea de orden público es directa a ella, se sostiene que las normas tributarias son de orden público.

La autonomía es una consecuencia necesaria de la descentralización, así sin descentralización la posibilidad de hablar de autonomía se restringe a la forma de Estado Federal. Vista la descentralización como un tránsito de competencias (normativas y/o administrativas), el resultado será la autonomía, que dependiendo del grado de descentralización y del grado de control de tutela en las competencias descentralizadas, así será el ámbito de la autonomía.

En la actualidad existe un consenso monolítico entre la jurisprudencia y la doctrina al considerar que el ejercicio del poder tributario en el Estado colombiano se restringe al Congreso de la República, quien tiene que autorizar a las entidades territoriales para que estas establezcan el tributo territorial según su jurisdicción. La anterior postura no se explica del abordamiento teórico que se realiza a la hora de estudiar la autonomía y la descentralización.

Para modificar el actual estado del arte, se requiere de una interpretación abierta del principio de legalidad en el ordenamiento jurídico colombiano, bajo el entendido que los actos de las entidades territoriales no son meros actos administrativos, sino que se explican en una competencia normativa propia establecida por la Constitución Política, plenamente diferenciable de la de los actos de la Administración en general.

Mientras no se expida una ley orgánica de ordenamiento territorial, que establezca las competencias territoriales, delimitando los intereses locales, será imposible que las entidades territoriales tengan autonomía para la gestión de sus intereses, conforme a los principios establecidos en la Constitución Política.

Las competencias normativas territoriales si bien revisten la forma de actos administrativos, tienen un contenido material de ley, razón por la cual son los máximos actos en su jurisdicción y su actuar se diferencia ampliamente de los actos y funciones ejecutados por la Administración de orden territorial.

¿Se requiere de la autonomía y de la descentralización para establecer en la jurisdicción de las respectivas entidades territoriales, cuando un tributo ha sido discutido y aprobado por el Congreso de la República?

Para poder ejercer las competencias territoriales, se requiere de la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial, con un carácter descentralizador más no delegante, que en realidad limite el actuar del Legislador en materia territorial, dejando la competencia normativa de los tributos nacionales al Congreso de la República, de los departamentales a las Asambleas, y de los municipales o distritales a los concejos.

El actual proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial No. 016 de 2003, no cumple con los requisitos constitucionales para el ejercicio autónomo de competencias territoriales, toda vez que cuando el Legislador no comparte las posiciones territoriales, por haber sido delegadas, las reasume y las modifica, razón por la cual no podemos hablar de descentralización y su consecuente autonomía.

¿Cómo se ejerce acertadamente el poder tributario en una economía en crisis?

BIBLIOGRAFIA

ACEVEDO CARMONA, Darío. Hegemonía liberal. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991.

AGUILERA PEÑA, Mario. División Política y Administrativa de Colombia. Bogotá. Tomado de Revista Credencial Histórica Edición 145. Enero 2002. En: [www.sincronnia.cuesh,udg,mx/gomez.htm](http://www.sincronnia.cuesh.udg.mx/gomez.htm)

AGUILERA PEÑA, Mario. El alzamiento del común. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991.

AMATUCCI, Andrea. Tratado de Derecho Tributario. Bogotá: Temis, 2001

ANDREOZZI, Manuel. Derecho Tributario Argentino. Buenos Aires: 1951.

ANGULO, Ana María y OUNDJIAN, Aleksan. La subjetividad pasiva tributaria: Responsabilidad tributaria en la ley y la jurisprudencia colombiana. En: Revista Temas Jurídicos. Bogotá: Ediciones Rosaristas, 2003.

ALBIÑA QUINTANA, Cesar. Sistema Tributario Español y Comparado. Madrid: Tecnos, 1992.

ALVARADO, Manuel A. Tratado de Ciencia Tributaria. Bogotá: Editorial Centro, 1941.

ARBELAEZ, Joaquín y MEJIA, Jaime. Fundamentos de Derecho Comercial y Tributario. Bogotá: Mc Graw-Hill Interamericana, 1993.

ARCILA RAMIREZ, Luis. Manual de Hacienda Pública. Medellín: Bedout, 1981.

ARCINIEGAS, Germán. Los comuneros. Bogotá: ABC, 1938.

ARIZMENDI POSADA, Ignacio. Presidentes de Colombia 1810-1990. En: Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Planeta, 1989.

ASPECTOS CRÍTICOS sobre Descentralización en Colombia. En: www.gestiopolis.com.

BASES PARA la Construcción de una moderna y Eficiente Administración Tributaria. Seminario Internacional. Memorias. Cartagena: ABC, 1991.

BASSOLS COMA, Martín. Constitución y Sistema Económico. Madrid : Editorial Tecnos S.A. 1988.

BERLIRI, Antonio. Principios de Derecho Tributario Volumen I. Traducido por Fernando Vicente Arche. Madrid : Editorial de Derecho Financiero 1964.

BES, Martín et al. Descentralización en Colombia Nuevos Desafíos. 1998. En: www.abd.com

BIELSA, Rafael. Compendio de Derecho Público Constitucional, Administrativo y Fiscal Tomo III, Derecho Fiscal. Buenos Aires. 1952.

BOBBIO, Norberto. Teoría general del Derecho. Bogotá: Temis, 1997.

BORJA, Jaime Humberto. Frente Nacional: Lleras Restrepo y Pastrana. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991

BRAVO ARTEAGA, Juan Rafael. Los principios de Derecho tributario en la Constitución política colombiana de 1991. XVII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario. Cartagena: ICDT, 1995.

_____. La Codificación en América Latina. XX Jornadas del Instituto Latinoamérica de Derecho Tributario. 2000.

_____. Nociones fundamentales de Derecho Tributario. Bogotá: Ediciones Rosaristas, 1997.

BRAVO GONZALEZ, Juan de Dios. Ámbito espacial de las disposiciones territoriales: Caucción para Impuestos Distritales. En: La Jurisprudencia Tributaria del Consejo de Estado. ICDT: Bogotá 2004.

_____. Tributos territoriales. XXIII Jornadas Colombianas de Derecho Tributario, Tomo I. Cartagena: ICDT, 1999.

BUSNELL, David. El experimento de la Gran Colombia. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Circulo de Lectores, 1991.

BULIT GOÑI, Enrique. El programa constitucional como directiva para el legislador y como límite para el ejercicio del poder tributario. En: Estudios de derecho constitucional tributario. Buenos Aires: Depalma, 1994.

CABALLERO SIERRA, Gaspar y ANZOLA GIL, Marcela. Teoría Constitucional. Bogotá: Temis, 1995.

CARDENAS, Parmenio. Reseña histórica nacional. En: Revista de la Academia Nacional de Historia. Bogotá, Año XXVII, No. 177.

CARREÑO VARELA, Bernardo. Aspectos tributarios de la descentralización y las finanzas públicas. En: III Encuentro de profesores de Derecho Tributario y Hacienda Pública. Bogotá D.C.: ICDT, 1996.

CASADO MERO, Gabriel. Los esquemas conceptuales y dogmáticos del derecho tributario: Evolución y estado actual. En: Estudios de Derecho y Hacienda, homenaje a César Albiña García Quintana, dirigidos por S. Martín – Retortillo Baquer y A. Martínez Lafuente. Madrid: Fabrica Nacional de la Moneda y Timbre, 1987.

CASADO OLLERO, Gabriel et al. Curso de Derecho Financiero y Tributario. Madrid: Marcial Pons, 1998.

CASTAÑO TAMAYO, Abel. La Descentralización Administrativa y Fiscal en Colombia. Estudios de Derecho Universidad de Antioquia Volumen IV. Noviembre 1942.

CASTILLA MURILLO, Carlos Alberto. Descentralización y autonomía Fiscal de los Entes Territoriales: La Eficiencia Fiscal como Alternativa de Solución.

CAZORLA PRIETO, Luis María. Consideraciones generales sobre el poder tributario en el nacimiento del Estado moderno. En: Estudios de Derecho y Hacienda, homenaje a César Albiña García Quintana, dirigidos por S. Martín – Retortillo Baquer y A. Martínez Lafuente. Madrid: Fabrica Nacional de la moneda y timbre, 1987.

_____. El Control de las Corporaciones Locales por el Tribunal de Cuentas. Madrid : Instituto de Estudios de Administración Local, Taravilla. 1982.

_____. El Poder Tributario en el Estado Contemporáneo: Un estudio. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid: 1981.

CEPEDA, Manuel José. Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un Nuevo Constitucionalismo. Bogotá : Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución. Imprenta Nacional. 1993.

_____. La constitución que no fue y el significado de los silencios constitucionales. Bogotá: Uniandes y el Ancora editores, 1994.

CHARRY URUEÑA, Juan Manuel. Diez años de la Constitución de 1991. En: www.juanmanuelcharry.com/documentos/

CHARRY URUEÑA, Juan Manuel. El fin del constitucionalismo moderno. www.juanmanuelcharry.com/documentos/

_____. Geografía y Derecho. En: www.juanmanuelcharry.com/documentos/

_____. ¿Un sistema jurídico obsoleto o que amenaza el colapso?. En: www.juanmanuelcharry.com/documentos/

CÓDIGO CIVIL, Bogotá: Legis, 1997.

CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Colombiana. Biblioteca Millenio. Colección Derecho Económico y de los Negocios. Bogotá Colombia : El navegante Editores. Octubre 1997.

CONSTITUCIONALISMO LATINO y Liberalismo. Varios. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1990.

COUTURE, Eduardo J. Fundamentos del derecho procesal civil. Buenos Aires: Depalma, 1958.

COUTURE, Eduardo J. Vocabulario jurídico. Buenos Aires: 1993.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA de Colombia, Bogotá: Legis, 1997.

CRUZ de QUIÑONES, Lucy. Hacia el fortalecimiento y racionalización de las haciendas locales. Revista 40 Año 26. Bogotá: ICDT, 1990.

CRUZ DE QUIÑONEZ, Lucy. Marco constitucional del derecho tributario. En: Derecho Tributario. Bogotá : Instituto colombiano de Derecho Tributario, 1999.

_____. Principios Constitucionales del derecho Tributario. XII Jornadas colombianas de Derecho Tributario. Bogotá: ICDT, 1989.

_____. Régimen tributario Departamental y Municipal. En: XVII Jornadas Colombianas de Derecho tributario, Memorias. Cali: ICDT Febrero 24-27 de 1993.

CUSGUEN OLARTE, Eduardo. Manual de Derecho Tributario. Bogotá : Editorial Leyer 2a. Edición. 1999.

CUSGUEN OLARTE, Eduardo. Manual de Derecho Tributario. Elementos Sustanciales y Procedimentales. Editorial Leyer 1a, Edición. 1998.

DAUDET, Yves y DEBBASCH, Charles. Diccionario de términos políticos. Bogotá: 1995.

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA y Federalismo. Anónimo. www.colombiafederal.tripod.com

DERECHO CONSTITUCIONAL Perspectivas Críticas Ensayos, Líneas Jurisprudenciales. Balance Estadístico. Bogotá : Facultad de Derecho, Universidad de los Andes. Siglo del Hombre Editores. 1999.

DERECHO PÚBLICO de Finales de Siglo Una Perspectiva Iberoamericana. Fundación BBV. Madrid: Civitas. 1996.

DERUEL, Francois. Finances Publiques. París: Dalloz, 1993.

DIAZ ARENAS, Pedro Agustín. La Constitución Política Colombiana (1991), proceso, estructuras y contexto. Bogotá: Temis, 1993.

DIAZ GOMEZ, Alvaro. Constitución de Sujeto Político en y para los Procesos de Descentralización. Universidad Católica de Colombia. 2001. www.ainxronia.cuesh.udg.mx/gomes.htm.

DIAZ INFANTE, Fernando Hegewisch. Derecho Financiero Mexicano. México: Porrúa. 1997.

DICCIONARIO HISPÁNICO Universal. México: W.M.Jakson, 1973.

DICCIONARIO ILUSTRADO Océano de la Lengua Española. Barcelona: Océano. Sin data.

DICCIONARIO JURÍDICO Espasa. Madrid: Espasa Calpe, 1998.

DICCIONARIO TRIVIUM. Derecho y Economía, Madrid: Trivium, 1998.

DONADIO. Alberto. Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991.

DUGUIT, León. Manual de Derecho Constitucional traducido por José G. Acuña, Francisco Beltrán. Madrid: Librería Española y Extranjera. 1921.

EASTMAN ARANGO, Juan Carlos. Reconquista e Independencia 1816-1819. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991.

ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Jurídico. París: Hermanos Garnier, 1920.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA Omeba. Buenos Aires: Bibliográfica, 1964.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA Española. Barcelona: Francisco Seix, 1910.

FALCON Y TELLA. La distribución de competencias en materia financiera entre el Estado y las comunidades autónomas. En: Estudios de Derecho y Hacienda, homenaje

a César Albiña García Quintana, dirigidos por S. Martín – Retortillo Baquer y A. Martínez Lafuente. Madrid: Fabrica Nacional de la moneda y timbre, 1987.

FIORAVANTI, Mauricio. Constitución: De la antigüedad a nuestros días. Traducción de Manuel Martínez Neira. Madrid: Trotta, 2001.

FERREIRO LAPATZA, José Juan. Curso de Derecho financiero Español Tomo I Parte General Madrid : Editorial Jurídicas ; Marcials Pons 16 Edición. 1974.

_____. _____. Edición. 1999.

_____. Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local. Madrid: Marcials - Pons, 1993.

FROSINI, Vittorio. La Estructura del Derecho: Estudio preliminar de Antonio Enrique Pérez Luño, Publicaciones del Real Colegio de España. Zaragoza: Cometa 1974.

_____. La Letra y el Espíritu de la Ley. Traducción de Carlos Alarcon Cabrera y Fernando Llano Alfonso. Barcelona: Ariel, 1995.

_____. Teoría de la Interpretación Jurídica. Traducción de Jaime Restrepo. Bogotá: Temis, 1991.

GALVIS CARDENAS, María Eugenia. Descentralización Política Administrativa y Planificación Regional en Colombia. Bogotá : Universidad Externado de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía. 1990.

GALVIS GAITAN, Fernando. El municipio colombiano. Bogotá: Temis, 1985.

GARCIA BELSUNCE, Horacio A. Estudios de Derecho Constitucional Tributario. En Homenaje al Profesor Dr. Juan Carlos Luqui. Buenos Aires : Editorial Depalma. 1994.

GARCIA BELSUNSE, Horacio A. La Interpretación de la Ley Tributaria. Buenos Aires: Abeledo Perrot. 1959.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Madrid : Editorial Civitas. 1998.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Estudios sobre autonomía territorial. Madrid: Civitas, 1985.

_____. El sistema de fuentes del derecho. En: El derecho público de finales de siglo, una perspectiva Iberoamericana. Madrid: Civitas, 1996.

GARCIA DE LA MORA, Leonardo y MARTINEZ LAGO, Miguel Angel. Derecho Financiero y Tributario. Barcelona: 1999.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México: Porrúa, 1986.

GARRIDO, Margarita. La Regeneración y la cuestión nacional estatal en Colombia. Boletín Cultural y Bibliográfico. Volumen XXI, 1984.

_____. Precursores de la independencia. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Circulo de Lectores,

GILMORE MANOR, James. La descentralización, su alcance y sus limitaciones. En: Descentralización en el agro. Bogotá: Dirección general de desarrollo regional del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 1996.

GONZALES, Fernán. La guerra de los Supremos. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991.

GONZALES CHECA, Clemente. El principio de reserva de Ley en materia tributaria. En: Estudios de Derecho y Hacienda, homenaje a César Albiña García Quintana, dirigidos por S. Martín – Retortillo Baquer y A. Martínez Lafuente. Madrid: Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre, 1987.

GONZALEZ GARCIA, Eusebio. La interpretación de las normas tributarias. Pamplona: Aranzadi, 1997.

GONZALES REY, Sergio. Regímenes políticos. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991.

GUILIANI FONROUGE, Carlos M. Derecho Financiero VI. Buenos Aires : Editorial Depalma, 1962.

_____. Derecho Financiero VI. Buenos Aires : Editorial Depalma, 1993.

HUERTAS MALBRAN, Antonieta. UPD/OEA, Universidad Javeriana. Universidad Alberto Landívar. Descentralización, Municipio y Participación Ciudadana : Chile, Colombia y Guatemala. Bogotá Colombia 2000. www.upd.oas.org/riad/dumentación

ILLIARI, Virgilio. Constitucionalismo latino y liberalismo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Fondo de publicaciones, 1990.

INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO TRIBUTARIO. I Encuentro de Profesores de Hacienda Pública y Derecho Tributario. Bogotá: ICDT, 1987.

_____. II Encuentro Nacional de Derecho Tributario y Hacienda Pública. Bogotá: ICDT, 1993.

_____. III Encuentro de Profesores de Derecho Tributario y Hacienda Pública. Bogotá: ICDT. 1996.

_____. V Encuentro de Profesores de Derecho Tributario y Hacienda Pública. Memorial. "Los Ingresos Públicos". Bogotá : ICDT, Noviembre 2000.

IREGUI, Ana María; RAMOS, Jorge y SAAVEDRA, Luz Amparo. Análisis de la Descentralización Fiscal en Colombia. En: www.banrep.gov.co/document/ftp/borra175.pdf. Marzo de 2001 (Versión Preliminar para Comentarios).

JORNADAS INTERNACIONALES DE DERECHO FISCAL. Asociación argentina de estudios de derecho fiscal. Buenos Aires: Roque Depalma, 1960.

KALMANOVITZ, Salomón. El Modelo Anti-Liberal Colombiano. En: Seminario de la universidad de los Andes "Hacia la Construcción del Modelo de Desarrollo Económico y Social para Colombia " 2 y 3 de Mayo 2000.

_____. Las Instituciones colombianas en el siglo XX. www.lunes.com/instituciones/colombianas

_____. Universidad Nacional de Colombia. Las Instituciones, La Ley y el Desarrollo Económico en Colombia. www.iigov.org/papers/tema4/paper0039.htm

LAMPREA RODRIGUEZ, Pedro Antonio. Apuntes de Metodología jurídica. Bogotá: Ediciones Rosaristas, 1974.

_____. Practica Contenciosa Administrativa. Bogotá: Doctrina y Ley, 1993.

LATÍN SOPENA. Diccionario Manual Latín - Español / Español - Latín.

LA POLÍTICA TRIBUTARIA como Instrumento del Desarrollo. II Conferencia Interamericana sobre tributación. México: OEA Secretaria General, 1972.

LEWIN FIGUEROA, Alfredo. Principios Constitucionales del Derecho Tributario. Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional 1992-2001. Bogotá: Nomos. 2002.

LINARES QUINTANA, Segundo U. Tratado de la Ciencia de Derecho Constitucional Argentino y Comparado. Buenos Aires: Alfa, 1956.

LIZARAZO, Liliana y otros. Crisis Económica y Finanzas Públicas. Colección textos de Jurisprudencia. Bogotá: Centro editorial universidad del Rosario. 1999.

LONDOÑO HOYOS, Fernando. Estructura Funcional del Sistema Financiero. Sin data.

LOZANO, Pilar. Constituyente de 1991. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991

LOZANO SERRANO, Carmelo. Consecuencias de la Jurisprudencia Constitucional sobre el Derecho Financiero y Tributario. Madrid : Editorial Civitas. 1990.

LOW MURTHA, E. y GOMEZ, Ricardo L. Teoría Fiscal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1989.

LUCIANO PAREJO, Alfonso. Manual de Derecho Administrativo. Barcelona: 1998.

MABARACK CEREDEDO, Doricela. Derecho Financiero Público. México: Mc. Graw-Hill Interamericana. 1995.

MANRIQUE REYES, Alfredo. El municipio colombiano después de la Constitución de 1991. Bogotá: Dike, 1998.

MANRIQUE REYES, Alfredo y MARIN MORALES, Francisco. Ley 12 Descentralización Administrativa y Fiscal. Serie Reforma Política N° 3. Editorial Fescol. 1987.

MARTINEZ CACHERO, L.A. Diccionario de Hacienda y Derecho Fiscal. Madrid: Pirámide, 1976.

MAYER, Otto. Derecho Administrativo Alemán. Buenos Aires: Depalma, 1949.

MEJIA TIRADO, Álvaro. Introducción a la historia económica de Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, dirección de divulgación cultural. 1971.

MEMORIAS DEL Primer encuentro Nacional sobre Desarrollos Administrativos aplicados al municipio colombiano. Bogotá: ESAP, 1987.

MEMORIAS DEL Segundo encuentro Nacional sobre Desarrollos Administrativos aplicados al municipio colombiano. Bogotá: ESAP, 1988.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. Descentralización en el Agro. Bogotá: Dirección General de Desarrollo Regional del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 1996.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Doctrina Tributaria Territorial. Dirección de Apoyo Fiscal. Bogotá: Editextos 2000 Ltda.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Comité intersectorial. Aspectos básicos del proyecto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. 2000. En:
[htm://www.dnp.gov.co/archivosweb/direccion_des_territorial/desc./competencias/aspectos_loot.ppt](http://www.dnp.gov.co/archivosweb/direccion_des_territorial/desc./competencias/aspectos_loot.ppt)

MODERNA ENCICLOPEDIA Ilustrada. Barcelona: Circulo de Lectores, 1973.

MOLINER, María. Diccionario de uso del Español. Madrid: Gredos, 1991.

MONROY CABRA, Marco Gerardo. Introducción al estudio del Derecho. Bogotá: Temis, 1973.

MORA CAICEDO, Esteban y RIVERA MARTINEZ, Alfonso. Derecho Administrativo y Procesal Administrativo. Bogotá : Grupo Editorial Leyer. 2001.

MOUCHET, Carlos y ZORRAQUIN BECU, Ricardo. Introducción al Derecho. Buenos Aires: Perrot, 1997.

MUZELLEC, Raymond. Finances Locales. París: Dalloz, 1994.

NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Bogotá: Temis, 1997.

NICOLIELLO, Nelson. Diccionario de Latín Jurídico. Barcelona: Bosh, 1999.

NEUMARK, Fritz. Principios de la Imposición. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. 1994.

NUEVA ENCICLOPEDIA Universal. Bilbao: Carrogio, 1982.

OCAMPO LÓPEZ, Javier. El Estado de la Nueva Granada. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991.

OCAMPO LOPEZ, Javier. El proceso político, militar y social de la independencia. En: Nueva Historia de Colombia, Bogotá: Planeta.

_____. La primera república granadina. En: Gran Enciclopedia de Colombia, Bogotá: Circulo de Lectores, 1991.

OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo y OSPINA ACOSTA, Eduardo. Teoría general de los actos o negocios jurídicos. Bogotá: Temis, 1980.

OSSA STEER, Consuelo y ORTIZ OLAYA, María del Pilar. La viabilidad de la provincia como entidad territorial en Colombia: Análisis de su eficiencia y eficacia a partir de la

Constitución política de 1991. Bogotá. 1998. Monografía para Optar por el Título de Abogado: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia.

OUNDJIAN BARROS, Aleksan. El Principio de Territorialidad Tributario a la Luz del Comercio Electrónico. Bogotá: 2002. Monografía para Optar por el Título de Abogado Dirigido por la Doctora Lucy Cruz de Quiñones. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia.

PALACIOS MEJÍA, Hugo. La Economía en el Derecho constitucional colombiano. Bogotá: Derecho Vigente, 1999.

PAREJO ALFONSO, Luciano. JIMENEZ BLANCO, A. ORTEGA ALVAREZ. L. Manual de Derecho Administrativo. Barcelona: Ariel, 1998.

PEÑA ALZATE, Oscar y PEÑA LONDOÑO, Guillermo. El Municipio. Medellín: Señal Editora. 1997.

PEREZ, Francisco de Paula. Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Lerner, 1962.

PEREZ, Francisco de Paula. Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana Colección de profesores, Facultad de ciencias jurídicas y socioeconómicas, 1992.

PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Temis, 1997.

PEREZ ROYO, Fernando. Derecho Financiero y Tributario. Madrid: Civitas, 1998.

PIÑEROS PERDOMO, Mauricio. Potestad Tributaria de las entidades Territoriales: Normas generales y normas especiales relativas aún mismo tributo. En La Jurisprudencia Tributaria del Consejo de Estado. Bogotá: ICDT, 2004.

PLAZAS VEGA, Mauricio Alfredo. El liberalismo y la Teoría de los tributos. Bogotá: 1995.

_____. Derecho Tributario Comunitario : La Armonización Tributaria en el Sistema Andino de Integración. Editorial Legis. 2000.

_____. Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario. Las Ideas Políticas de la Hacienda Pública. Temis: 2000.

_____. Necesidad de racionalización del ingreso público, En: Quinto encuentro de profesores de Derecho Tributario y Hacienda Pública. Bogotá: ICDT, 2000.

PUGLIESE, Mario. Instituciones de Derecho Financiero, traducido por Jose Silva. México: Fondo de Cultura Económica, 1939.

QUERALT, Juan Martín et al. Curso de Derecho Financiero y Tributario. Madrid España : Editorial Tecnos S.A. 9a. Edición. 1998.

RAMIREZ CARDONA, Alejandro. Derecho Sustancial Tributario. Bogotá : Editorial Temis 2a Edición. 1982.

REAL ACADEMIA de la lengua española. www.rae.com

_____. Diccionario de la Lengua Española, Edición XV, 1925.

RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999.

RIASCOS GOMEZ, Libardo Orlando. Colombia : ¿Un Estado autonómico?. 2001.

RODRIGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo. Bogotá: Temis, 1989.

_____. _____. 2002.

ROSO GUTIERREZ, Carolina. Las funciones extrafiscales del tributo, a propósito de la tributación medioambiental en el ordenamiento jurídico Colombiano. En: Temas Jurídicos 10 años. Bogotá: Ediciones Rosaristas, 2003.

ROZO ACUÑA, Eduardo. Diccionario de política y Derecho Público. Bogotá: ESAP, 1989.

SABINE, George. Historia de las ideas políticas. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1998.

SACHICA, Luis Carlos y VIDAL PERDOMO, Jaime. La Constituyente de 1991. Cámara de Comercio. Editorial Departamento de Publicaciones Cámara de Comercio. 1991.

SANCHEZ TORRES, Carlos Ariel. El concepto constitucional de autonomía fiscal y sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia a partir de la Constitución de 1991. Revista Estudios Socio-Jurídicos. Facultad de Jurisprudencia, Grupo de investigaciones Socio-jurídicas Carlos Holguín Holguín. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Abril de 2003, Vol. 5 No. 1.

_____. Nociones de Teoría General del Derecho Tributario. República de Colombia. Departamento Administrativo del Servicio Civil, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Bogotá: Príncipe, 1992.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo Tomo I. Bogotá : Departamento de Publicaciones. Universidad Externado de Colombia. 1997.

SARRIA, Eutorgio y SARRIA, Mauricio. Derecho Administrativo. Bogotá: Ceida, 1978.

SCHMIDT, Jean. Les Principes Fondamentaux du Droit Fiscal. París: Dalloz- Siney, 1992.

SIERRA CADENA, Grenfieth de Jesús y KATME ORCASITA, Abraham A. Carta de Navegación del Proceso de Regionalización en Colombia. Bogotá: 2002. Monografía para Optar por el Título de Abogado. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia.

SIERRA PORTO, Humberto Antonio. La Nueva Constitución Política de Colombia. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991.

SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Practica Administrativa. Bogotá: Librería del Profesional, 1996.

TEJERIZO LOPEZ, Jose Manuel. Derecho Financiero y Tributario. Legislación Básica. Madrid: Mc Graw - Hill, 1995.

TIRADO MEJIA, Álvaro. El Estado y la política en el siglo XX. En: Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Planeta, 1989.

_____. López Pumarejo: La Revolución en marcha. En: Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Planeta, 1989,

TOMÁS y VALIENTE, Francisco. Constitución: Escritos de Introducción Histórica. Madrid: Marcial Pons, 1996.

URREGO, Miguel Ángel. La regeneración. En: Gran Enciclopedia de Colombia. Bogotá: Círculo de Lectores, 1991.

VALDES BLANCO, Roberto L. El valor de la constitución separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del estado liberal. Madrid: Alianza, 1998.

VALDES COSTA, Ramón. Curso de Derecho Tributario. Bogotá: Depalma, Temis, Marcial Pons, 1996.

_____. _____. 2001.

_____. Instituciones de Derecho Tributario. Buenos Aires : Editorial Depalma. 1992.

VALENCIA VILLA, Hernando. Cartas de Batalla. Bogotá: Cerec, 1997.

VARGAS MARTINEZ, Gustavo. Una década decisiva, 1849-1860. En: Gran Enciclopedia de Colombia, Bogotá: Círculo de Lectores, 1991.

VELEZ GARCÍA, Jorge. Los Dos Sistemas del Derecho Administrativo. Ensayo de Derecho Público Comparado. Bogotá: Institución Universitaria Sergio Arboleda Fondo de Publicaciones, 1996.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Bogotá: Legis, 2003.

_____. El Federalismo. Colección investigaciones. Bogotá: Ediciones Rosaristas, 1999.

_____. La Región en la Organización Territorial del Estado. Colección textos de Jurisprudencia. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario. Sin data.

VILLAR BORDA, Luis et al. Régimen de las Entidades Territoriales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000.

VILLORO TORANZO, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. México: Porrúa. 1994.

VOCKE, Guillermo. Principios fundamentales de Hacienda. Introducción al estudio de la Hacienda. Madrid: La España Moderna. Sin data.

WILCHES MARTINEZ, Solon. Manual de derecho Administrativo General. Bogotá: Derecho Colombiano, 1974.

WIESNER DURAN, Eduardo. Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal Informe Final de la Misión para la Descentralización. Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. 1992.

XVII Jornadas Colombianas de Derecho tributario, Memorias. Cali: ICDT Febrero 24-27 de 1993.

YEBRA, Perfecto. El poder financiero. Madrid: Edersa, 1977.

ZORRAQUIN BECÚ, Ricardo, Historia del derecho argentino. Buenos Aires: Perrot. Sin data.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

ABAD FERNADEZ. El poder financiero de las comunidades europeas. En: Estudios de derecho internacional público y privado, homenaje al profesor Luis Cela Sampil. Madrid: 1981.

ACADEMIA COLOMBIANA de Historia. El Libro de Oro de Santander. Bogotá: Plaza & Janes. 1983.

ALZAGA VILLAMIL, Oscar; GUTIERREZ GUTIERREZ Ignacio y RODRIGUEZ ZAPATA, Jorge. Derecho Político español según la constitución de 1978. Constitución y fuentes. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1997.

AGHÓN B., Gabriel. Descentralización fiscal: Tendencias y tareas pendientes. 1999.

ANONIMO. Sistema Tributario y Relaciones Financieras Intergubernamentales : La Experiencia Brasileña.

ARANGO, Rodolfo. ¿Hay respuestas correctas en derecho? Derecho como interpretación.

AREVALO, Decsi y RODRIGUEZ, Oscar. Una aproximación a la Historiografía Económica Colombiana del Siglo XIX. En: La historia al final del milenio. Bogotá: universidad Nacional, 1994.

AREVALO, Decsi. Las transformaciones en el Sistema Tributario Colombiano 1950 - 1970. Tesis de Magister en Ciencias Económicas. Facultad de Ciencias Económicas. Bogotá : Universidad Nacional. 1995.

ATALIBA, Gerardo. El principio de legalidad en el derecho tributario. Montevideo: 1986.

AVILAR, Oscar y ROJAS, Fernando. Elementos de hacienda Pública. Sin data.

BANCO INTERAMERICANO de Desarrollo. “ La Reforma Tributaria”. Informe del Progreso Económico y Social. Washington D.C. 1996.

BASSOLS COMA, Martín. Los principios del Estado de derecho y su aplicación a la administración en la Constitución española. Sin data.

BAQUERO, Omar. Los Sectores Políticos y de Contribuyentes Frente a la gestión Tributaria de la Dirección General de Impuestos. Bogotá: Mimeo, 1990.

BIELSA, Rafael. Estudios de derecho público. 1951.

_____. Metodología jurídica. 1961.

_____. Los conceptos jurídicos y su terminología. 1960.

_____. Nociones preliminares de derecho fiscal. 1944.

BIRD y FISZBAIN. 1991; DILLINGER y WEBB, 1999. Bogotá: Fedesarrollo, 1999.

BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1997.

_____. Liberalismo y democracia. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

_____. La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

BOQUENFORDE WOLFGANG, Ernest. Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia. Madrid: Trotta. Sin data.

BORJA, Miguel. Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia, Bogotá : Universidad Nacional. 1996.

BUSHNELL, David. El Régimen de Santander en la Gran Colombia. Sin data.

CALDERON, Climaco, Elementos de la Hacienda Pública. Imprenta La Luz. 1911.

CALDERON RIVERA, Mario. "La Aproximación crítica al proceso de democracia local en Colombia". En: La Revista del Nuevo Cabildo, 1990, Abril, 13 p.

CANOSA USERA, Raúl. Interpretación Constitucional. Sin data.

CARDENAS, Jorge Hernán, (1991) " Avances en el Proceso de Descentralización en Colombia: comentarios a Propósito del Plan de Desarrollo". Santafé de Bogotá. 19 p.

CARREÑO VARELA, Bernardo. Aspectos Tributarios de la Reforma Constitucional de 1991. XVI Jornadas de Derecho Tributario, Memoria ICDT.

CARRERA AMAYA, Francisco. Manual de Derecho Financiero. Sin data.

CASTRO, Jaime. El déficit de las entidades territoriales. En: IV Encuentro de Derecho Tributario y Hacienda Pública. Bogotá: ICDT, 1998.

_____. “Siete Propuestas para Descentralizar”. Cabildo La Revista del Nuevo Municipio. Junio 1991. 11 p.

_____. Hacia la Democracia Local, Un Nuevo Régimen Departamental y Municipal. Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República. 130 63-80 p. (1981)

CAZORLA PRIETO, Luis María. Los principios constitucionales financieros en el nuevo orden jurídico. Sin data.

_____. Temas de derecho constitucional y derecho administrativo. 1988.

_____. Consideraciones sobre el poder tributario. En: Estudios de derecho tributario. Madrid: IEF, 1979.

_____. Sistema social. Sin data.

CLAVIJO, Sergio. Política Fiscal. Bogotá: Universidad de los Andes. 1998.

_____. Política Fiscal y Estado en Colombia. Bogotá. Banco de la República - Universidad de los Andes. 1998.

CEPEDA, Manuel José. La Constitución de 1991. Bogotá: 1991.

_____. La Constituyente por dentro. Bogotá: 1993.

_____. Derecho constitucional jurisprudencial. Bogotá: 2001.

COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN del Gasto y de las Finanzas Públicas, 1997.

CORREA, María Eugenia y RINAUDO, Ulises. La gestión municipal a la luz de la descentralización: Aspectos políticos. Bogotá: Centro de Estudios Colombianos. 15 p.

CORTES, Matías. Ordenamiento tributario español. 1985.

CORTES, Martín. Ordenamiento Tributario Español. Madrid 1987.

CRUZ DE QUIÑONES, Lucy. Artículo Aspectos Tributarios de la Nueva Constitución. Revista de Derecho Público N° 2. 43 p.

CRUZ SANTOS, Abel. Historia Extensa de Colombia, La Hacienda Pública. Sin data.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP - UDT, (1991). “ La Descentralización : Competencias y Recursos” Bogotá. Diciembre.

_____. "Como va la Descentralización". Bogotá : Revista Planeación y Desarrollo. Volumen XXVII N° 3. Julio - Septiembre 1996.

De la CRUZ, Rafael. Federalismo Fiscal: El costo de la descentralización en Venezuela. 1994.

De la GARZA, San Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Sin data.

DE ZUBIRIA SAMPER, Andrés. Constitución y Descentralización Territorial. Bogotá : ESAP. 1994.

DIAZ ORTIZ, José. El Estado de derecho y las potestades tributarias. En: Lecciones y Ensayos. Buenos Aires: Abeledo - Perrot, 1996.

DIEZ PICASO, Luis. Sistema de derecho Civil. 1988.

_____. Experiencias jurídicas y teoría del derecho. Sin data.

ESAP. La Reforma Tributaria de 1960. Bogotá. Sin data.

ESPISSO, Rodolfo. Derecho constitucional tributario. 1983.

FANTOCCI, Augusto. Dirrito tributario. Torino: UTET, 1991.

FAINBOIM YAKER, Israel. Proceso reciente de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas. 1994.

FALS BORDA, Orlando. Filosofía Política y Territorio: Elementos para Interpretar la Constitución 1991. Bogotá 1991.

_____. La Insurgencia de las Provincias hacia un Nuevo Ordenamiento Territorial para Colombia. Bogotá : Siglo XIX. 1988.

FEDERACIÓN NACIONAL de Cafeteros, (1987) "Descentralización Administrativa, Política, Fiscal y de la Planificación Regional" Economía Cafetera, OIT n° 3. Bogotá. Septiembre.

FEDESARROLLO. ¿Cómo va la descentralización en País?. Coyuntura Social. 20 mayo 1999.

FERNANDEZ, Eduardo. Universidad de Illinois. 1985, Política Fiscal y Desarrollo Económico El Caso Colombiano.

FERNANDEZ RODRIGUEZ. Autonomía y vertebración territorial del ordenamiento jurídico estatal en la constitución española y las fuentes del derecho. Madrid: 1981.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomas. Lecturas sobre la Constitución española. 1978.

FILANGIERI, G. La Scienza Della Legislación. Vitorio Frosini. Instituto Poligráfico e Zecca de Ilo Stato. 1980.

FIORAVANTI, Mauricio. Los Derechos Fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones. Madrid: Trotta, 2002.

Foro Colombiano. V XVIII N° 107. Bogotá. Mayo de 1978. 408 -473 p.

GAITAN, Pilar y MORENO OSPINO, Carlos. Poder Local. Bogotá : Editorial Temis. 1988.

GAJA MOLITZ, Esteban. Ordenación de las Contribuciones espaciales. 1982.

GAONA CRUZ ,Manuel. Estudios Constitucionales. Bogotá : Ministerio de justicia y del derecho. 1988.

GARCIA BELSUNSE, Horacio A. El Sujeto Activo de la Obligación Fiscal y su Representación en Juicio. 1953.

GARCIA BELSUNSE, Horacio A. La Distribución de los Poderes impositivos. 1957.

GARCIA DE ENTERRIA. La Descentralización de las Competencias Económicas el Poder Central y las Autonomías Territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Económica. Madrid : IEE. 1981.

GARRIDO FALLA, Fernando. El modelo económico de la constitución española. 1987.

_____. Tratado de Derecho Administrativo. 1994.

GARRIDO FALLA, Fernando, CAZORLA PRIETO, Luis María, ENTRENA, Rafael. Comentarios a la Constitución. 1985.

GARCÍA BELSUNCE, Horacio. Garantías Constitucionales. 1984.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo. Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo. Principios jurídicos

_____. La revisión del sistema de autonomías territoriales.

_____. La constitución como norma y el tribunal constitucional. 1985.

_____. La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y en la constitución española.

GARRIDO FALLA, Fernando. El modelo económico de la constitución española. 1987.

GEOFFREY, Brennan y JAIMES BUCHANAN, La razón de las normas. Sin data.

GIANNINI, Massimo Severo. L'interpretazione e L'integrazione delle Leggi tributarie. 1941.

GIRALDO, Cesar. Estado y Hacienda Pública en Colombia. 1934 - 1990.

GODOY, Norberto. Teoría general del derecho tributario. 1982.

GONZALES, Jorge Ivan. La política fiscal en Colombia. Bogotá: Contraloría General de la República, 1994.

GONZALES, Luis. Tratado de derecho financiero y tributario local. 1993.

GONZALES, Alfonso. Jurisprudencia constitucional tributaria. 1993.

GONZALES GARCIA, Eusebio. Curso de derecho tributario.

_____. Suspensión del acto tributario. 1997.

GONZALES, Eusebio, y LEUJENE, Ernesto. Derecho Tributario. Salamanca: Plaza Universitaria, 2000.

GONZALEZ, Jorge Ivan. La Política Fiscal en Colombia. Contraloría General de la República. 1994.

GONZALES CANO, Hugo. Relación Fiscales Nacional y Provincias en el Federalismo Fiscal a partir de la Reforma Constitucional.

GONZÁLEZ HEREDIA, José María. Nueva Constitución y Nueva Economía. Revista Apertura Economía. Bogotá: Puntos suspensivos. Sin data.

GOMEZ de SOUSA. Reforma tributaria nacional. Río de Janeiro: Fundación Getulio Vargas. Sin data.

HABERLE, Peter. Libertad, Igualdad, Fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional. Madrid: Trotta. Sin data.

HENAO H, Javier. Panorama del Derecho Constitucional Colombiano. Sin data.

HENAO HIDION, Javier. El Poder Municipal. Bogotá : Editorial Temis. 1998.

HENAO OSPINA, Mariano Tadeo. La Constitución de 1886 y sus reformas: el poder político, la democracia y el Estado de Derecho. 1987.

HENSEL, Albert. Diritto Tributario. Sin data.

HERNANDEZ BECERRA, Augusto. Estado y Territorio. México: Instituto de Investigaciones Físicas de la UNAM. 1981.

_____. Autonomía Municipal en Colombia. Hacia un Nuevo Modelo de Estado ? en Revista de Derecho Público N° 3. Medellín. 1987.

HERNANDEZ BECERRA, Augusto et al. Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia. Bogotá : Cámara de Comercio de Bogotá. 1992.

_____. Agenda Para la Descentralización Territorial. 1994. Bogotá : Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNVD. 1994.

_____. El Ordenamiento Territorial Colombiano o la Tela de Penelope. En: AAVV. Derecho Público, Filosofía y Sociología Jurídicas Perspectivas para el Próximo Milenio. Bogotá : Universidad Externado de Colombia y Consejo Superior de la Judicatura. 1996.

_____. El Fenómeno Federalista en la Constitución en Colombia. En: Federalismo en Colombia Pasado y Perspectivas. Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 1997.

HERNÁNDEZ M., Pedro Alfonso. Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia. Bogotá: Legis, 1999.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. Reforma fiscal y descentralización. 1978.

IREGUI BOHORQUEZ, Ana María. Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. 2001.

JARACH, Dino. Curso Superior de Derecho Tributario. Buenos Aires CIMA. 1957.

_____. El hecho imponible. 1996.

_____. Introducción de derecho Tributario .Buenos Aires 1969.

JUNGUITO BONNET, Roberto. La descentralización fiscal y la política macroeconómica. 1995.

_____. "Descentralización y Finanzas Públicas" La Economía en la Constitución, Economía Colombiana, Contraloría General de la República. Bogotá. Abril. 41 p.

KALMANOVISTZ AVELLA. Barreras del Desarrollo financiero : Las Instituciones Monetarias Colombianas en la Década de 1950 1998 . 8 p.

_____. La política fiscal Colombiana en un Cotexto Histórico N° 112, 199 p. 5; Las Instituciones, La Ley y el Desarrollo Económico. Banco de la República. Borradores Semanales de Economía.

_____. Los errores de la Constituyente. El Espectador. Bogotá. Mayo 18, 1991.

_____. La política fiscal colombiana en un contexto histórico. En: borradores semanales de economía. Bogotá: Banco de la República, 1999.

LAGO MONTERO, José María. El poder tributario de las comunidades autónomas. Navarra: Arazandi, 2000.

LANCIANO, Whasinton. Teoría general de la exención tributaria. 1979.

LEGUIZAMON ACOSTA, William. Derecho constitucional económico. Bogotá: Ediciones jurídicas Gustavo Ibañez, 2000.

LLERAS De La FUENTE, Carlos. Descentralización política, fiscal y administrativa después de la constitución de 1991: organicemos mejor a Colombia. 1991.

LONDOÑO GUTIERREZ, Fabio y PARDO CARRERO, Germán Alfonso. Dos estudios sobre la autonomía de las entidades territoriales en Colombia. Cali: Restrepo y Londoño Asesores Jurídicos y Tributarios, 2004.

LOPEZ, Diego. Interpretación constitucional. Sin data.

LOPEZ, Hector Fernando. Modernidad, Tribulación y Política Fiscal en Colombia 1860 - 1990. Bogotá: DIAN, 1996.

LOPEZ FREYLE, Isaac. Principios de Derecho Tributario. Sin data.

LOPEZ GARAVITO, Luis Fernando. La hacienda y el ingreso. Banco de la República. 1992.

LOPEZ, Hector Fernando. Modernidad, tributación y política fiscal en Colombia 1860 - 1990. Bogotá: DIAN, 1996.

LOPEZ MICHELSEN, Alfonso. Introducción al Estudio de la Constitución de Colombia. Universidad Santo Tomás 3a. Edición. 1945.

LOW MURTRA, Enrique. Régimen Constitucional e Intervención del Estado en la Economía. Simposio Internacional sobre Modernas Tendencias del Derecho Constitucional. Sin data.

LOZANO, L. y MELO L. " El Déficit del Sector Público y la Política Fiscal en Colombia 1985-1996" Bogotá : Borradores Semanales de la Economía N° 60 Banco de la República. 1996.

LUQUI, Carlos. La obligación tributaria. Buenos Aires: Depalma, 1989.

MALEUN DEAS, Los problemas Fiscales en Colombia Durante el siglo XIX. Fedesarrollo. Ensayos Sobre Historia Económica de Colombia.

MASSANET, Juvan. Sistema financiero de las corporaciones financieras. 1991.

MATEUCCI, Nicola. Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno. Madrid: Trotta. Sin data.

MCFARLANE, Antony. Colombia antes de la independencia. Bogotá: Banco de la República - Ancora, 1997.

MEJIA CARDONA, Mario. El laberinto fiscal. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2002.

MEJIA PANONI. Colombia en el siglo XIX. 1999.

MEMORIAL CURSO Andino en Descentralización y Participación Ciudadana. Universidad Javeriana 2001-2003.

MICHELLI, Gian Antonio. Curso de derecho tributario. 1975.

MILLER, Jonathan. Constitución y poder político: Jurisprudencia de la Corte Suprema y técnicas para su interpretación. 1992.

MIRANDA T., Alfonso. El Derecho de las Finanzas Públicas en la Constitución de 1991. 1991.

MORELLI, Sandra y SANTOFIMIO, Jaime Orlando. El Centralismo en la Nueva Constitución Política Colombiana. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales. Carlos Restrepo Piedrahita. 1992.

MORELLI, Sandra y SANTOFIMIO, Jaime Orlando. La Revolución Francesa y la Administración Territorial en Colombia, Perspectivas Comparadas. Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 1991.

MORELLI, Sandra y SANTOFIMIO, Jaime Orlando. La Autonomía Territorial en Colombia. Bogotá : Universidad Externado de Colombia. Instituto de Estudios Constitucionales. Carlos Restrepo Piedrahita. 1996.

NARANJO, Vladimiro. En: EL ESPECTADOR, 21 de Agosto 1991, 2 de Septiembre 1991. P. 3A. Otras Perlas Constitucionales.

_____. "El Congreso y la Carta del 91, Política Colombiana. En: Revista de la Contraloría General de la República. Bogotá: 1992, Volumen II N 1. 34 p.

NARIÑO, Antonio. Escritos Políticos. Bogotá : El Ancora, 1982.

_____. Teoría General del derecho. Sin data.

_____. Cuestiones fundamentales de derecho tributario. Sin data.

OCAMPO. Centralismo, Descentralización y Federalismo en la Historia Colombiana (1984) en Crisis Mundial, Protección e Industrialización: Ensayos de Historia Económica Colombiana. OCAMPO y MONETENEGRO, Eduardo. Capítulo 6. 345-366

OATES, Wallace E. (1990) "Fiscal Federalism: An Overview" Public Finance and Development: A Review of Government. Editado por Remy Prud'homme Foundation Journal of Public Finance The Hague. 2 p.

_____. Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1991.

OLIVERA, M. y SANCHEZ, F. "Descentralización Macroeconomía. Archivos de Macroeconomía, Doc. XX. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación. 1996.

ORTEGA ALVAREZ, Luis. El Reparto de Competencias Económicas: El Estado y Regiones en Italia en: La Distribución de Competencias Económicas el poder central y las Autonomías Territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española. Madrid : Instituto de Estudios Económicos 1980. Varios Autores.

PALACIOS MEJIA, Hugo. La Economía en el Departamento. ANIF. 1975.

PALACIO RUDAS, Alfonso. Temas Económicos en la Constitución. 1991. Revista Estrategia. Julio 1991.

_____. La Economía en la Constituyente. Informe Carta Financiera. Junio 1991.

PARELMAN, Chaim. El problema de las lagunas en el Derecho. Sin data.

PAULIGNEELYI MONTI, Halo. Contrato y tributación. 1984.

PEMY, G. y RODRIGUEZ, J. A. " Las Finanzas Intergubernamentales en la Constitución 1991" Bogotá : Coyuntura Económica. Diciembre 1991.

PEÑA FREIRE, Antonio Manuel. La garantía en el Estado constitucional de derecho. Madrid: Trotta. Sin data.

PEÑALOSA LONDOÑO, Enrique. (1991) Descentralización no es Improvisar. Bogotá : Estrategia, mayo. 45 p..

PEREZ DE AYALA, José Luis. Montesquieu y el derecho tributario moderno. 2001.

_____. Temas de derecho financiero. Sin data.

_____. Explicación técnica de los impuestos. 1996.

PEREZ ROYO, Fernando. Derecho financiero y Tributario. 1998.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Descentralización Política, Fiscal y Activa Después de la Constitución del 91. Bogotá 1996.

PUGLIESE, Mario. Instituciones de derecho financiero. 1939.

QUERALT, Martín. Curso de derecho financiero. Sin data.

QUERALT, Martín. Derecho tributario. Sin data.

RAMIREZ CARDONA, Alejandro. Derecho tributario. Sin data.

REQUEJO PAGUES, Juan Luis. Sistemas Normativos, Constitución y Ordenamiento. 1995.

RESTREPO, Dario. (1991) "Transformaciones Recientes en América Latina : La Descentralización, Mito y Potencia, el Caso de Colombia", en Cuadernos de Economía. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia,. Noviembre. 16, 29 p.

RESTREPO, Juan Camilo. (1990) "Ley ya no Come Ley". El Tiempo. Noviembre 16 5A p.

RESTREPO, Juan Camilo. (1991). La hacienda Pública en la Nueva Constitución. Economía Colombiana. Bogotá : Contraloría General de la República. Septiembre - Octubre. 23 p. Revista N° 39 del ICDT, Bogotá 1989.

RIVAS GROOT, José María. Asuntos Económicos y Fiscales. Sin data.

RODADO NORIEGA, Carlos. Cambios económicos en la Nueva Constitución. Revista Mercado de Capitales, Revista de la Bolsa de Valores. Octubre 91. Año 2 N° 4.

RODERO GARCÍA, Radday. Centralización política y descentralización administrativa en la constitución política de 1991. 1991.

ROJAS, Fernando. Para donde va la política tributaria. 1990.

RODRIGUEZ ALARCON, Jorge Armando. El déficit fiscal de las entidades territoriales: Descripción, causas y posibles soluciones. En: IV Encuentro de Derecho Tributario y Hacienda Pública. Bogotá: ICDT, 1998.

RODRIGUEZ BEREIJO. El sistema tributario en la Constitución nacional: límites al poder tributario. Sin data.

_____. Introducción al estudio del derecho financiero. Sin data.

_____. Introducción al Estudio del Derecho Financiero, Madrid IEF 1976,

RODRIGUEZ, Oscar. Nuevas Perspectivas de la Historiografía Fiscal. Cuadernos de Economía N° 24. Facultad de Economía Universidad Nacional.

RODRIGUEZ, Oscar. Anotaciones al Funcional de la Real Hacienda. Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura. Revista del Departamento de Historia de Universidad Nacional.

_____. Estado y Economía en la Constitución 1986. Bogotá: Contranal, 1986.

RODRIGUEZ, J. A. Tributación y Descentralización. Un Ensayo sobre el Régimen Impositivo de los Departamentos Colombianos. Manuscrito no publicado. 1996.

ROJAS, Fernando. (1987). Gasto Público en Colombia : De la Misión Bird-Wiesner al Informe de la Comisión de Gasto (1978*1986). Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República. Febrero - Marzo.

_____. Descentralización fiscal. Sin data.

SACHICA APONTE, Luis Carlos. Constitucionalismo colombiano. 1987.

_____. El poder constituyente en Iberoamérica. 1984.

_____. La de 1886 una Constitución en la medida. 1986.

_____. Nuevo constitucionalismo colombiano. 1996.

SAINZ de BUJANDA. Hacienda y derecho. 1986.

_____. Sistema de derecho financiero. Sin data.

_____. Lecciones de derecho financiero. Sin data.

SANIN GREIFFENSTEIN, Jaime. La Defensa Judicial de la Constitución. Bogotá : Editorial Temis. 1971.

SANTANA. Pedro. La Pretendida Marcha Atrás de la Descentralización. Bogotá : Revista Foro N° 38. Marzo 2000.

SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Bases Constitucionales del Régimen Municipal. Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 1993.

SELOWSKY, Marcelo ¿A quien beneficia los gastos del Gobierno? Colombia 1 Casos para Estudiar. Oxford 1979.

SIMON COSTA. El derecho financiero y la ciencia jurídica. Bolonia: 1985.

SHAH, A. "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Demeloping And Emergig Market Economies" Policy and Reserch Series N° 23 the World Bank. Washington D.C. 1994.

SHOIME, P. "Comprehensive Tax Reform : the Colombian Experience" Ocasional Paper 123 International Monetary Funs. Washington D.C. 1995.

SIERRA MEJIA, Hernando. El Derecho y Revés del Impuesto. Medellín : Señal, 1985. 17 a 22 p.

SPISSO, Rodolfo. Derecho constitucional tributario. 2000.

STANER, Roberto y SOTO CINEO, Carolina. Ensayos sobre Tributación en Colombia Santafé de Bogotá : Tercer Mundo Editores. 1999.

TANZI, V. "Fiscal Federalism and Descentralization a Review of Some Efficiency and Macroeconomie Aspects. Word Bank. 1995.

TARANTINO, Jacinto. Las penalidades tributarias. Sin data.

TARELLO, Stocia. De Ila Cultura Giuridica Moderna Vol. I. Assolutismo e Codificazione del Diritto. Bologna, Il Mulino. 1976.

_____. L' iluminismo giuridico. Sin data.

TIRADO,MEJIA, Alvaro. Descentralización y Centralismo en Colombia. Bogotá : Editorial Oveja Negra. 1982.

UCKMARK, Victor. Principios comunes del derecho constitucional tributario. Bogotá: Temis, 2002.

VALDEZ COSTA, Ramón. Codificación Tributaria. Sin data.

_____. Instituciones del Derecho Tributario. 1992.

VANONI, Ezio. Naturaleza e interpretación de las leyes tributarias. 1961.

VANOSI, Jorge. El municipio. Sin data.

VAN HALDENG WAG, C. "Hacia un Concepto Politológico de la Descentralización del Estado en América Latina" en Descentralización y Estado Moderno. Bogotá. 1991.

VARGAS, G. y SARMIENTO, A. 1997, Características de la Descentralización Colombiana, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Reformas de política Pública 49. Santiago de Chile.

Varios. Manual del Sistema Tributario. Sin data.

VELAZQUEZ, Fabio. La Agenda de la Descentralización en Colombia. Bogotá : Revista Foro N° 38. Marzo 2000.

VELIZ, Claudio. La Tradición Centralista en América. Barcelona : Editorial Ariel. 1984.

VILLAR BORDA, Luis. Descentralización para un País en desarrollo: Alcances y límites de la reforma política administrativa y fiscal. 1987.

_____. Democracia Municipal, Autonomía, Planificación y Desarrollo. Universidad Externado. 1986.

_____. Democracia Municipal. Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 1993.

VILLELA, Luis. Seminario Internacional de Descentralización. Bogotá. Octubre. 1992. 1-7 p.

VIDAL PERDOMO. ¿Descentralización? ¿Regionalización? ¿Federalismo?. Universidad Externado. 1981.

_____. Bases Constitucionales del Derecho Económico. Revista de Derecho Económico. Temis N° 7. Julio - Septiembre 1885.

VILLEGAS, Hector. Principales Cuestiones de la Tributación en las Municipalidades de Provincia, en Revista Latinoamericana de Derecho Tributario. ILADT. Año 1998 N° 4. 45 p.

VIVAS, Jorge. Descentralización Administrativa, Política, Fiscal y la Planificación Regional. Economía Cafetera. Bogotá : Federación Nacional de Cafeteros. Documento OIT N° 2. Setiembre. 198. 5 p.

WIESNER, Eduardo. La Efectividad de las Políticas en Colombia. DNP. 1997.

_____. Planeación Concentración y Descentralización : Guías para una reforma , Economía Colombiana. Bogotá : Revista de la contraloría General de la República. N° 237. Septiembre - Octubre.

WISNER DURAN, Eduardo. La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación. 1995.

WOLMAN, H. (1990) "Descentralización : What (t is and Why we Should Care" en Descentralización Local Governments and Markets, Eited By Robert y Bennet, Oxford : Clarendon Press. 30 p.

YEBRA, Perfecto. El poder financiero. Madrid: Edersa, 1977.

ZULUAGA NIETO, Jaime. Constitución 1991. Estado y Economía. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones internacionales. Bogotá. Sin data.