





**LOS ERRORES DEL 91**  
**-LA CONSTITUCIÓN DESCUARTIZADA-**  
**Asamblea Constituyente**



**LOS ERRORES DEL 91**  
**-LA CONSTITUCIÓN DESCUARTIZADA-**  
**Asamblea Constituyente**

Ricaurte Losada Valderrama



UNIVERSIDAD  
La Gran Colombia

Losada Valderrama, Ricaurte

Los errores del 91 –La Constitución Descuartizada– Asamblea Constituyente / Ricaurte Losada Valderrama, Facultad de Derecho, Universidad La Gran Colombia. 1ª ed. Bogotá: Universidad La Gran Colombia, 2018.

504 p.; 16,5 x 23,5 cm.  
ISBN 978-958-5405-22-6

1. Reformas constitucionales Colombia, 1991. 2. Asambleas constituyentes Colombia. 3. Administración de justicia Colombia. 4. Historia constitucional Colombia. 5. Prácticas parlamentarias Colombia. 6. Colombia Derecho constitucional. 7. Colombia Constitución Política, 1991. I. Universidad La Gran Colombia, Facultad de Derecho.

342.861 SCDD 15 ed.

**VOAG – ADC Biblioteca Universidad La Gran Colombia**



Primera edición: 2018

ISBN: 978-958-5405-22-6

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

Todos los derechos reservados para

© Ricaurte Losada Valderrama

© Universidad La Gran Colombia

### **Editorial**

Ediciones Grancolombianas - Universidad La Gran Colombia

Calle 12C No. 5-15 - Teléfono: 3276999 ext.: 188

[investigaciones.editorial@ugc.edu.co](mailto:investigaciones.editorial@ugc.edu.co) - [direccion.investigaciones@ugc.edu.co](mailto:direccion.investigaciones@ugc.edu.co)

Directora Editorial

Beatriz Helena Robayo Castro

Directora de Investigaciones

Composición:

Periódicas S.A.S.

Correo: [periodicas@outlook.com](mailto:periodicas@outlook.com) - Teléfono: 2684439

Diseño de portada: Departamento de Comunicaciones, Mercadeo y Publicaciones

“Las opiniones plasmadas en esta obra son de responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen a la Universidad La Gran Colombia, ni determinan su posición o filosofía institucional”.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna, ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o fotocopia, sin permiso escrito de la Universidad La Gran Colombia.

# UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

## **Fundador**

JULIO CÉSAR GARCÍA VALENCIA  
(1884-1959)

## **Presidente**

JOSÉ GALAT NOUMER

## **Rector**

SANTIAGO JOSÉ CASTRO AGUDELO

Vicerrector Académico **Rodrigo Lupercio Riaño Pineda**

Vicerrectora Administrativa **María del Pilar Galat Chediak**

Secretario General **Marco Tulio Calderón Peñalosa**

Decana de la Facultad de Derecho **Gloria Inés Quiceno Franco**

Directora de Investigaciones **Beatriz Helena Robayo Castro**

Coordinador de Investigaciones  
Facultad de Derecho **Daniel Barragán Ronderos**





# DEDICATORIA

*A mi madre: Aminta Valderrama de Losada:  
amor inigualable e incomparable.*



## RECONOCIMIENTOS

A la Universidad La Gran Colombia, mi Claustro de siempre, expreso especial gratitud por hacer de la investigación la mejor fuente de mejoramiento de sus programas académicos, así como por brindarme la posibilidad de ser docente investigador.

En consecuencia, por auspiciar en la coyuntura de los veintisiete años de expedida la Constitución, la tercera edición de este libro, que por su contenido con relación a los anteriores, es un nuevo trabajo, con el cual se hace un llamado a la Nación, al Estado y a la sociedad colombiana, a reflexionar sobre un tema vital que concierne y afecta a todos, en la hora presente y siempre.

El apoyo del doctor José Galat Noumer, filósofo de loables y profundas convicciones, catequizador inmejorable, amigo de sus amigos y presidente y orientador visionario del Alma Mater; del rector, Santiago José Castro, del secretario general, Marco Tulio Calderón, de los vicerrectores, María del Pilar Galat y Rodrigo Lupercio Riaño, de la decana de la Facultad de Derecho, Gloria Inés Quinceno, de la directora de investigaciones, Beatriz Helena Robayo Castro, así como del coordinador de investigaciones de la Facultad de Derecho, Daniel Barragán Ronderos, al hacer posible la realización y publicación de esta investigación.

Y un reconocimiento especial para los pares académicos, el ex constituyente Jesús Pérez González Rubio y los profesores Fernando Galvis Gaitán y Fernando Navas Talero, cuyos comentarios y aportes enriquecieron este trabajo.



# CONTENIDO

Introducción	21
<b>Capítulo I.</b> Debate sobre la Constitución	25
1. Rasgos históricos	27
2. El proceso que originó la Carta	33
3. Conformación de la Asamblea	35
4. Necesidad de reformar la Constitución de 1886	35
A. Últimos intentos de enmienda	38
5. Causas de la Asamblea	42
6. Errores, imprevisiones, imprecisiones, improvisaciones, repeticiones y desaciertos	45
A. La indefinición territorial	46
B. Problemas estructurales y de los más lesivos	51
C. Constitucionalización y reglamentarismo	54
D. Más errores	56
7. Otras consideraciones y propuestas	58
<b>Capítulo II.</b> Lo positivo de la Constitución	61
1. El Estado social y la tutela	64
2. Prioridad del gasto social	69
3. Constitución garantista	71
4. Constitución ambientalista	76
5. La ampliación de derechos	77
6. Mecanismos y recursos de protección	79
A. Acciones populares y de grupo	79
B. La acción de cumplimiento	81
7. La democracia participativa	82
8. Otras conquistas	83

<b>Capítulo III. Comisión de Ajuste y Reforma Integral</b>	89
1. La reforma	93
A. Modificar la circunscripción nacional	93
B. Eliminar la dispersión político-administrativa	96
C. No ridiculizar la democracia	99
D. Ampliar el voto programático	99
E. Suprimir problemas	100
F. Abolición de los auxilios	102
G. Participación de los trabajadores	102
H. Menos elecciones	103
I. La pérdida de investidura	103
J. Revisar muchas otras equivocaciones	104
K. No hubo propósito contrareformista	109
<b>Capítulo IV. La reelección más veinte reformas</b>	111
1. Barranquilla, Distrito Especial	114
2. Igualan plan de desarrollo y presupuesto	114
3. Restablecimiento de las suplencias	115
4. Aumenta participación de municipios	115
5. Integración de tribunales militares	115
6. Autonomía a las asambleas	116
7. Restablecimiento de la extradición	116
8. Supresión de la expropiación sin indemnización	117
9. El cambio de nombre a Bogotá	118
10. Deporte y recreación: parte de la educación	118
11. Transferencias con base en la inflación	119
12. El ingreso a la Corte Penal	120
13. Registro de nacimiento en consulados	120
14. Ampliación de períodos	121
15. El Sistema Acusatorio pleno	121
16. La primera reforma política	123
17. El Estatuto Antiterrorista	124
18. La reelección presidencial	127
A. La constitucionalidad del Acto Legislativo	133
19. La primera reforma pensional	134
20. La Circunscripción Internacional	136
21. Limitación de curules	136

<b>Capítulo V. ¿Hacia el régimen parlamentario? y doce enmiendas más</b>	139
22. ¿Hacia el régimen parlamentario?	141
23. Distritos a granel	143
24. Límite de concejales	144
25. De nuevo las transferencias	144
26. La carrera administrativa	145
27. La segunda reforma política	147
28. Enmienda a la salud	155
29. Excepción al conflicto de intereses	156
30. Supresión de la Comisión de Televisión	157
31. La sostenibilidad fiscal	162
32. De nuevo la carrera administrativa	168
33. Las regalías	169
34. Funciones al vicefiscal general	172
<b>Capítulo VI. Otra frustración a la justicia, Constitución descuartizada</b>	173
35. Otra reforma frustrada a la justicia	175
36. El marco para la paz	183
37. El fuero militar	187
38. Aumento de representación en el exterior	190
39. De nuevo el fuero militar	190
40. El equilibrio de poderes	191
41. Vía rápida, Constitución descuartizada y sustituida	192
A. No hubo vicio de competencia por sustitución: la Corte	198
B. La refrendación popular	199
<b>Capítulo VII. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición</b>	205
42. Bases para la construcción de la paz	209
A. Estructura de la justicia para la paz	209
B. Verdad, justicia, reparación, no repetición	210
C. Verdad y búsqueda de personas	211
D. Jurisdicción Especial para la Paz	212
E. Reparación integral	217

F. La extradición	218
G. Participación en política	218
H. Normas aplicables a la fuerza pública	218
I. Prevalencia del Acuerdo Final	219
<b>Capítulo VIII. La Constitución prohíbe lo prohibido</b>	<b>221</b>
43. Estabilidad y seguridad al Acuerdo	223
44. Personería al partido de las Farc	224
45. Recursos para la implementación	227
46. La Constitución prohíbe lo prohibido	230
La oportunidad para la paz	232
A. Necesidad de la paz	233
B. Antecedentes del conflicto armado	235
C. Causas de la confrontación	235
a. Las drogas: la causa principal	236
b. El problema de la tierra	239
c. La extensión territorial y el aislamiento	240
D. Consecuencias de la guerra	241
E. Condiciones para llegar a la paz	242
F. La paz: un proceso, una construcción	244
<b>Capítulo IX. Las dobles instancias y el referendo</b>	<b>247</b>
47. Doble instancia en procesos contra aforados	249
La pérdida de investidura	253
A. Gradualidad de la sanción	254
B. La doble instancia	256
C. Razón para establecerla	258
48. El referendo	261
Tipología de las reformas y conclusiones	262
<b>Capítulo X. 1.037 intentos de enmienda</b>	<b>267</b>
1. La reforma a la justicia	271
A. Propósitos distantes de la realidad	272
B. ¿Por qué la justicia es escasa?	273
C. Más entidades, pero menos justicia	274
D. Soluciones	275



E.	Un proyecto: elementos para la enmienda	276
a.	El recorte a la tutela	276
b.	Carreras administrativas especiales	278
c.	Regreso a la cooptación plena	278
d.	Unificación de jurisprudencia	279
e.	Disminución de funciones a la Corte	279
f.	Supresión del Consejo Superior	281
g.	Corte Disciplinaria	283
2.	Tres referendos	284
A.	La segunda reelección	285
B.	El agua: derecho fundamental	287
C.	La pena perpetua	289
3.	La dosis personal	290
4.	Reelección inmediata de alcaldes y gobernadores	292
5.	El voto obligatorio	294
6.	Circunscripciones especiales transitorias	299
7.	La cuarta reforma política	301
8.	Otros proyectos	302
<b>Capítulo XI. Bases económicas constitucionales</b>		<b>305</b>
1.	Orden económico justo y participación económica	308
2.	Propiedad privada	310
3.	Internacionalización, neoliberalismo, privatización	313
4.	Plan de desarrollo, presupuesto, tributos	317
5.	Principios de la economía y la hacienda	320
A.	Intervención económica	321
B.	Equidad	330
C.	Progresividad	332
D.	Reserva de ley	333
a.	Excepciones al principio	335
E.	Eficiencia	337
F.	No retroactividad	338
<b>Capítulo XII. El laberinto económico</b>		<b>341</b>
1.	El modelo económico	343
2.	Continúa el centralismo	349

A. Competencias territoriales	350
B. Centralismo en cuatro ramas del poder	354
C. La autonomía exige recursos	355
D. La autonomía no es real	355
E. La descentralización: un proceso	355
3. Otras equivocaciones	356
A. Imprecisiones interpretadas generando más confusión	357
B. Identifica impuestos con ingresos tributarios	361
C. La Constitución omitió precisiones	362
<b>Capítulo XIII. Coincidencias sobre las equivocaciones</b>	<b>369</b>
1. La Constitución una improvisación: Alfonso López	371
2. El mayor desvarío: Otto Morales	373
3. Ignominia o claudicación: Enrique Parejo	373
4. Oscura emboscada de liliputienses: Luis Carlos Sáchica	374
5. Regreso a instituciones anteriores: Jaime Vidal	374
6. La Constitución, incontables errores: Vladimiro Naranjo	375
7. El descuadernamiento institucional empezó en 1991: Alfonso Gómez	376
8. Otras coincidencias	377
9. Con la Constitución hay más corrupción, menos justicia	389
10. La Constitución letra muerta para el 64 por ciento	390
11. La Corte legisla y reforma la Constitución	390
<b>Capítulo XIV. Reformas pendientes: reajuste institucional</b>	<b>393</b>
1. Estructura del Estado	395
A. Consejo Superior General del Estado	395
B. Fines, funciones, estructura, Estado, instituciones, derecho, vida, desarrollo	397
2. Rama Legislativa	400
A. Congreso Unicameral	403
B. Suprimir al Congreso la función constituyente	408
C. Otras reformas	408
3. Rama Ejecutiva	410
A. Ampliar la descentralización	411
B. Principios para la función pública	412
C. Otras enmiendas	413

4.	Rama Judicial	416
	A. Juez real a magistrados	417
	B. Suprimir funciones electorales	418
	C. Racionalizar la tutela	419
5.	Rama de control	420
6.	Rama electoral: sistema de partidos	421
	A. Abolir el voto preferente	421
	B. Consultas internas obligatorias	422
	C. Financiación electoral por el Estado	422
	D. Magistrados por concurso público	423
	E. Aumentar el umbral	424
7.	Régimen semiparlamentario	424
8.	Sistema y modelo económico mixtos	426
9.	Enmiendas al ordenamiento territorial	427
10.	Hacer realidad los mecanismos de participación	428
11.	Más cabida al derecho internacional	428
12.	Principios, valores, normas generales	429
13.	Políticas y planes de Estado	430
14.	Lo acordado en los acuerdos	431
15.	Reformas que no haría el Congreso	432
<b>Capítulo XV. Nueva Constitución o reforma integral</b>		<b>435</b>
	Introducción	437
1.	Antecedentes	437
2.	¿Por qué nueva Carta?	439
	A. Con la Constitución no se ha logrado la paz	440
	B. La Constitución dio vía libre al capitalismo salvaje	443
	C. La Constitución estableció un modelo económico ecléctico	446
	D. La Constitución genera problemas fiscales	449
	E. La supresión de la Defensoría	450
	F. Redefinir las funciones del Banco de la República	451
	G. La Constitución propicia dispersión rentística	451
	H. La Constitución ha contribuido a disparar la deuda	454
	I. La Constitución politizó más la justicia	456
	J. La Constitución ayudó a generar una sociedad más desigual	463
	K. La Constitución entrabó el Estado	464

L. Tiene efectos negativos sobre los partidos	465
M. La Constitución genera gobierno sin políticos	468
N. Una conclusión: los errores se han agravado	470
O. Otros problemas: el tránsito hacia la nueva Carta	472
3. Bases para otra Constitución	475
4. Nuevo régimen político	478
<b>Capítulo XVI. Asamblea Constituyente</b>	<b>483</b>
1. Antecedentes	487
2. ¿Por qué Asamblea Constituyente?	488
A. La justicia	492
3. Argumentos en contra de la Asamblea	494
4. ¿Y por qué no un referendo?	496
Bibliografía	499

## INTRODUCCIÓN

Después del cierre del Congreso ordenado por la Asamblea Constituyente en 1991, fui reelegido al Senado de la República en ese año, para completar el período 1990-1994.

Durante aquel cuatrienio hice varios debates sobre aspectos jurídicos, económicos y sociales, entre ellos, uno en defensa del Sena, institución que se intentaba privatizar; otro en que enjuicié por primera vez la política neoliberal que empezaba a implementarse y el de la nueva Constitución y el proceso político que la originó, llevado a cabo en enero de 1992, para dejar testimonio y hacer conocer la verdad de lo que había ocurrido con el mayor cambio en las estructuras estatales, institucionales y políticas en Colombia durante el siglo XX.

Realizar este debate cuando la Constitución tenía sólo un poco más de seis meses de vigencia resultaba difícil y arriesgado, pues en política es peligroso anticiparse a los acontecimientos, sobre todo cuando como en mi caso, no se pertenece al sector tradicional, ni se cuenta con apellido reconocido y se es de una clase social desfavorecida y marginada, así como forzar circunstancias que contradicen el sentimiento público generalmente manipulado. Se creía ingenuamente que la Carta Política era una obra intocable, casi perfecta, que contenía las recetas necesarias para superar los graves males que ancestralmente nos afectan.

Para entender mejor el proceso constituyente de 1991 es necesario tener presente la coyuntura histórica que se vivía, dentro de la cual lo más inmediato e importante era la caída del muro de Berlín en 1989, hecho político con el que se puso fin a la guerra fría, que produjo un nuevo ascenso del liberalismo capitalista y un ocaso del socialismo igualitarista, fenómeno que si bien tenía como epicentro a Estados Unidos y a la

Unión Soviética, afectaba al mundo entero, aun a naciones que como la nuestra poco cuentan en la comunidad internacional.

Otro fenómeno ya plenamente relevante era la globalización y su expresión más importante, el neoliberalismo y, con él, la apertura económica y las privatizaciones.

Básicamente estos dos hechos influyeron de manera decisiva en la determinación de algunos de los principales lineamientos económicos y políticos de la Carta, es decir, referentes al modelo neoliberal, incluidos de manera ecléctica con principios y aspectos sociales y de intervención.

Durante la época en que se expidió la Constitución, quien escribe era un líder en ejercicio, que presidía un movimiento político que, bajo los esquemas del derecho, parecía inatajable y como aliado del interés nacional y de los más necesitados, estaba obligado a divulgar la verdad de lo sucedido en el proceso que originó la Carta Política, así como sobre las falencias y bondades que ésta contiene.

En consecuencia, los moldes del nuevo Estatuto Superior no estaban suficientemente secos, cuando en correspondencia con dicho compromiso, realicé en 1992 un debate en el Senado, en ejercicio del control político inherente a esa corporación. Hice entonces una enfática advertencia sobre las equivocaciones en que se incurrió al expedir la Constitución.

Este trabajo en su Capítulo I y en menor grado en los restantes, hace una síntesis de los aspectos tratados en ese debate, destacando el contenido y alcance de los desaciertos y se refiere en esta investigación y en la de Los Errores del 91 –La Constitución que requiere Colombia– en el Capítulo II, a los aspectos positivos que habían sido tratados en mi obra, Los Errores del 91 dentro del Capítulo I, ampliando así el campo positivo que contiene el Estatuto y que debe ser conservado con celo riguroso, pues consagra conquistas políticas y sociales importantes.

Como consecuencia de los desatinos de la Constitución, propuse su ajuste inmediato, lo cual parecía un exabrupto, pues se consideraba que ella era la respuesta eficaz a nuestros problemas, luego de lo cual presenté al Congreso un proyecto de acto legislativo para enmendarla de

manera integral que no fue acogido. Este era el temario del Capítulo II que ahora es el III.

El anterior Capítulo III, acopiaba las 27 enmiendas, que de manera aislada y fragmentaria se le habían hecho al Estatuto Superior, hasta la publicación de Los Errores del 91 y como cuando apareció Los Errores del 91 –La Constitución que Requiere Colombia–, iban 42 reformas, fue necesario escribir sobre ellas tres nuevos Capítulos, adicionándoles comentarios y jurisprudencia. Son el IV, V y VI. Ahora, a éstos, se agregan los Capítulo VII, VIII y IX, sobre la implementación de los Acuerdos de Paz, las dobles instancias en los procesos contra los servidores públicos con fuero constitucional y la pérdida de investidura y el Referendo realizado en el año 2004.

En el Capítulo IV de Los Errores del 91, se incluyeron algunos aspectos sobre los 647 intentos de reforma que, desde su expedición hasta esa publicación, se había buscado hacer a la Carta Política, tema que se amplió en Los Errores del 91 –La Constitución que Requiere Colombia–, pues hasta mediados de marzo de 2016, se había intentado reformar 983 veces y a finales de 2017 iban 1037. En consecuencia, es la temática del Capítulo X.

Todo lo anterior muestra lo conveniente que hubiera sido una reforma integral y a tiempo, lo cual permite colegir que mi propuesta no era prematura, como se hizo ver cuando tuve la osadía de insinuarla. Ahora el contrato social muestra fisuras tan graves que más que una reformulación, lo que la sociedad necesita y debe reclamar es la configuración de un nuevo pacto social, económico y político, mejor elaborado y consensuado.

En los Capítulos XI y XII, se estudian algunos tópicos referidos al campo económico, centrandó esta temática en varias preocupaciones, especialmente en la mengua del Estado social, por la aplicación del modelo neoliberal, al cual el Estatuto Superior, le abrió la puerta y el camino y, si bien, el modelo intervencionista es el incluido expresamente en la Carta, aquel ha sido también aplicado, debido a la preeminencia de los factores reales y efectivos de poder.

En Los Errores del 91, esta temática se trataba únicamente en el Capítulo V, y en Los Errores del 91 –La Constitución que Requiere

Colombia— el Capítulo X se refiere a las bases económicas constitucionales y, el XI, a los problemas con que quedó la Ley Superior en esta materia. De ahí su título: El Laberinto Económico.

Han sido muchas las afirmaciones de analistas y tratadistas coincidentes con los planteamientos que hice en 1992. Por esa razón, el Capítulo XII, trae algunas de esas manifestaciones de inconformismo con la Constitución, emitidas, incluso, por algunos constituyentes.

El libro muestra que después de veintisiete años de vigencia de la Carta Política y de haberse realizado 48 enmiendas y 1037 intentos de reforma, la gran mayoría de las modificaciones necesarias continúan pendientes. De ahí el Capítulo XIV, sobre Reformas pendientes y reajuste institucional.

El Capítulo XV, trae una propuesta de nueva Constitución o reforma integral a la misma, para ayudar a encausar a Colombia, pues a sus errores e inconsistencias, se agrega su poca cohesión y unidad conceptual, tampoco resuelta con las reformas que se le han introducido.

Finalmente, ante los hechos notorios de los errores en que se incurrió en 1991 al expedir la Constitución, de haberse introducido tantas reformas y de estar pendientes muchas otras, la gran mayoría de las cuales no hará el Congreso y por las razones que se exponen en este estudio, el presente libro incluye también otro Capítulo: el XVI, sobre una asamblea constituyente inaplazable.



Capítulo I

# DEBATE SOBRE LA CONSTITUCIÓN

*Mientras al pueblo se le embriagó con democracia formal, lo distanciaron más de las posibilidades de la democracia real.*