

Contexto político colombiano: la estructura del Estado

escrito por Alejandro Cortés

Esta columna es la segunda de una serie en la cual explicaré algunos asuntos clave sobre el funcionamiento del sistema político colombiano con fines de pedagogía política. En mi [columna anterior](#) abordé conceptualmente la idea de *democracia constitucional*. En esta empiezo a intentar desmenuzar el funcionamiento de la democracia constitucional existente en Colombia mediante una presentación general de las instituciones que componen el Estado colombiano y las funciones que estas tienen.

Si uno aspira a entender la política en Colombia, al menos en lo que se refiere a su dimensión institucional, lo primero que debe tener claro es que existe una especie de marco general que establece las reglas de juego bajo las cuales se desenvuelven los diferentes actores políticos del sistema: la famosa Constitución Política de 1991. La Constitución, al igual que las leyes, los decretos, los reglamentos, las directivas, entre otras, es una norma. Pero, y esto es crucial, la Constitución es *norma de normas*. ¿Qué significa esto? Que la Constitución está por encima de las demás normas del ordenamiento jurídico colombiano y que, en consecuencia, todas las normas de inferior jerarquía deben ajustarse a lo que está plasmado en la Constitución. ¿Qué implica lo anterior? Implica, por ejemplo, que las leyes no pueden establecer medidas que la Constitución prohíbe, como es el caso de la pena de muerte: el artículo 11 de la Constitución señala expresamente que en Colombia “no habrá pena de muerte”, por lo cual una ley que permitiera la pena de muerte sería *inconstitucional* y, en consecuencia, inaplicable en el país.

Ahora bien, ¿qué hay en la Constitución? Se suele señalar que esta tiene dos partes: una parte *dogmática*, en la cual se consagran principios y derechos, y una parte *orgánica*, en la cual se definen las reglas básicas de funcionamiento sobre las instituciones que componen el Estado. A mí, que me dedico a la ciencia política, me interesa más la parte orgánica, pues es en estas reglas en las que se regula el funcionamiento del poder

institucional colombiano. Y es en ella en la cual me voy a concentrar aquí. Sin embargo, antes de proceder me parece importante aclarar que la parte orgánica está, por decirlo así, al servicio de la parte dogmática, pues como dijo [Ciro Angarita Barón](#), uno de los primeros magistrados de la Corte Constitucional colombiana, “el aparato no tiene sentido si no se entiende como mecanismo encaminado a la realización de los derechos”.

La Constitución establece que existen tres ramas del poder público: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Adicionalmente, consagra la existencia de otras instituciones autónomas e independientes que tienen funciones propias y no pertenecen a ninguna de las tres ramas clásicas del poder. Aquí me voy a referir a asuntos básicos sobre las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, y en columnas futuras profundizaré en cada una de ellas y en las instituciones que no pertenecen a estas.

La rama legislativa está compuesta por el Congreso de la República y tiene tres funciones constitucionales fundamentales: (i) hacer las leyes o *legislar*, un asunto de importancia fundamental, pues es mediante leyes que se pueden adoptar medidas como por ejemplo una reforma tributaria; (ii) reformar la Constitución mediante *actos legislativos*, lo que significa que si se quiere cambiar uno o varios artículos de la Constitución, recurrir al Congreso es una de las vías para hacerlo; y (iii) ejercer control político frente a la rama ejecutiva, lo que implica que el Congreso tiene la potestad de llamar a funcionarios del gobierno de turno a rendir cuentas, por ejemplo mediante citaciones y mociones de censura a ministros.

La rama ejecutiva está compuesta por el Presidente de la República, sus ministros, directores de departamentos administrativos, y un sinnúmero de instituciones que no puedo mencionar aquí por falta de espacio. Además, los gobernadores, alcaldes y sus equipos integran la rama ejecutiva al nivel subnacional. Por simplicidad, quedémonos aquí con el Presidente.

Una de las funciones principales del Presidente es *ejecutar* las leyes aprobadas por el Congreso, esto es, velar por su cumplimiento. Esto incluye, entre muchísimas otras funciones, el poder de expedir normas de inferior jerarquía a las leyes, como los decretos reglamentarios, que deben regular los detalles para el cumplimiento de las leyes tramitadas y

aprobadas por el Congreso y que, por estar por debajo de estas, no pueden contravenirlas. Esto implica que si el Presidente necesita de una nueva ley, no puede simplemente expedirla por su cuenta, pues no tiene el poder para ello. Lo que sí puede hacer es presentar proyectos de ley ante el Congreso para que estos sean tramitados y, de obtener las mayorías requeridas, aprobados. Adicionalmente, y de manera excepcional, el Presidente puede expedir algunos decretos que tienen *fuerza material de ley*, esto es, el mismo peso normativo que las leyes, pero ese es un tema que dejo para el futuro.

La rama judicial, al igual que la ejecutiva, está compuesta por un sinnúmero de instituciones, desde todas las llamadas “Altas Cortes” hasta el vecino del frente que es dizque juez promiscuo (no, no es lo que creen), pasando por la Fiscalía General de la Nación. Pero aquí me voy a concentrar solamente en la Corte Constitucional, pues es la que tiene, a mi juicio, el rol político de mayor interés y relevancia.

La Corte Constitucional tiene la importantísima función de proteger la integridad y supremacía de la Constitución Política de 1991. ¿Y eso qué significa? Que puede y debe encargarse de que los diferentes actores del sistema político, al ejercer sus funciones, no pasen por encima de la Constitución. Para ello, la Corte Constitucional tiene el poder de revisar normas como leyes, actos legislativos (recordemos que estos son reformas constitucionales tramitadas en el Congreso) y decretos con fuerza material de ley, y determinar si estos se ajustan, o no, a la Constitución Política. Sus competencias son amplias, pues puede declarar inconstitucionales aquellas normas que, a su juicio, contrarían la Constitución y, en consecuencia, expulsarlas del ordenamiento jurídico. La Corte Constitucional es así, sin duda, una de las instituciones más poderosas de nuestro país.