

Hernán Alejandro Olano García

Miembro Correspondiente de las Academias Colombiana de Jurisprudencia,
Patriótica Nacional “Antonio Nariño”, Boyacense de Historia y de la Sociedad
Bolivariana de la Argentina.

Individuo de Número de la Colombiana de Letras y Filosofía
Profesor Asociado en la Universidad de La Sabana

EL REFERENDO ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

ESTUDIO DE LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL DE LA LEY 796 DE 2003.

ADDENDO DEL LIBRO “Constitución Política de Colombia, Comentada y Concordada”

Bogotá, D.C.
2003.

INTRODUCCIÓN

El presente estudio, titulado “El Referendo ante la Corte Constitucional, estudio de la revisión constitucional de la ley 796 de 2003”, se basa en la intervención ciudadana presentada por el suscrito ante el Despacho del magistrado sustanciador dentro del término de fijación en lista del proceso CRF-001 de la Corte Constitucional.

Se ha estructurado en varias partes, teniendo en cuenta cada uno de los tres mecanismos consignados en la Carta para enmendarla, a saber: el Acto Legislativo, la Asamblea Nacional Constituyente y el pueblo a través de un Referendo.

Hemos precisado la importancia de cada uno de esos tres mecanismos y además, se han consignado apartes de la exposición de motivos radicada por el Ministro del Interior y la Justicia en nombre del Gobierno Nacional, así como del Auto # 001 de 2003 que devolvió al Presidente del Senado el proyecto de ley para que una vez convertido en ley de la República (ley 796 de 2003), se pudiera iniciar con su estudio en la Corte Constitucional.

Por último, he querido incluir el texto de la mencionada Ley 796 de 2003, así como otras referencias importantísimas para el resultado del Referendo luego de su paso por la Corte.

La claridad de los conceptos aquí consignados, no nos permite en esta introducción alargarnos en explicaciones, que por demás serían repetidas en el cuerpo del trabajo.

Agradezco el interés que suscita esta obra, de manera especial a la Editorial, y a mis estudiantes que se animaron también a intervenir como ciudadanos ante la Corte Constitucional.

Hernán Alejandro Olano García

Miembro Correspondiente de las Academias Colombiana de Jurisprudencia, Patriótica Nacional “Antonio Nariño”, Boyacense de Historia y de la Sociedad Bolivariana de la Argentina.

Individuo de Número de la Colombiana de Letras y Filosofía
Profesor Asociado en la Universidad de La Sabana

Bogotá, D.C., 2003.

Campus Universitario del Puente del Común, Chía, Febrero de 2003.

Señor Doctor
LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET
Magistrado Sustanciador
Revisión Constitucional de la Ley 796 de 2003.
Corte Constitucional
Calle 12 # 7-65
Palacio de Justicia "Alfonso Reyes Echandía"
Bogotá, D.C.

Ref. CRF-001

Respetado Señor Magistrado,

Se dirige a Usted **HERNÁN ALEJANDRO OLANO GARCÍA**, ciudadano colombiano en ejercicio, identificado como aparece al pie de mi firma actuando en mi condición de Director del Departamento de Derecho Público de la Universidad de La Sabana y como Miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, dentro del término previsto para la fijación en lista del proceso de revisión constitucional de la Ley 796 de 2003, para presentar ante su Despacho, la siguiente,

INTERVENCIÓN CIUDADANA:

La Constitución se concibe hoy como el orden jurídico fundamental del Estado o, más aún, como el orden jurídico fundamental de la comunidad, al que se atribuye un rango especial, frente a las leyes y a las demás fuentes del derecho, y un efecto de irradiación sobre todas las ramas del ordenamiento jurídico.

Como se pone de manifiesto echando un simple vistazo a la historia constitucional, la Constitución surge más bien dentro de un proceso histórico político determinado, se ve sostenida y configurada por determinadas fuerzas, y en su caso puede ser también invalidada por ellas. "*Tanto su pretensión de validez como su cualidad jurídica especial no derivan del mero factum de su nacimiento, sino de una magnitud que la precede y que aparece como un poder o autoridad especial.*"¹

Al haberse adoptado en la Constitución Política de 1991, que entró a regir el 7 de julio de ese año², un sistema mixto entre democracia representativa y democracia participativa, que exige una comunicación más directa entre el Gobierno y el pueblo, con el propósito de tomar decisiones importantes como la reforma de la Carta, en vista de que las otras alternativas constitucionales para lograr este propósito, han sido utilizadas en otras

¹ BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el Derecho y la Democracia*. Prólogo de Rafael de Agapito Serrano. Editorial Trotta, Madrid, 2000. Página 160.

² Corte Constitucional, Sentencia C-143 de 1993, M.P., Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

ocasiones, incluso para darle vida a la Constitución, es necesario entrar a dilucidar cada uno de los aspectos que a la Corte atañen en la revisión constitucional de la ley 796 de 2003.

En el caso del Estado colombiano, a través de la democracia participativa se busca lograr una real eficacia de la consagración de la soberanía popular³. Así, una de sus principales características es la consagración y promoción de los mecanismos para intervenir directamente en la toma de algunas decisiones que afectan al detentador de la soberanía en el Estado colombiano⁴. De esta manera, no se deja a los representantes escogidos por

³ Ver sentencia C-245-96, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa en la cual Consideró la Corte:

“Lo que el constituyente de 1991 buscó con la consagración de la “soberanía popular” fue, en últimas, ampliar en la mayor medida posible, los espacios de participación democrática del pueblo en la toma de decisiones que tengan incidencia tanto nacional como regional y local, y también en el control del ejercicio del poder público de los gobernantes, entendiendo este término en su sentido más amplio.”

En esta sentencia se declaró inexecutable el literal b del artículo 131 de la ley 5ª de 1992 por consagrar voto secreto para una situación en la cual el Congreso estaba desempeñando funciones judiciales al decidir sobre proposiciones de acusación ante el Senado.

⁴ Dijo la Corte en la sentencia T-006/92, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz : “26. El Estado Colombiano se define como **democrático** y **participativo** (CP art. 1). El proceso político y la articulación del estado-aparato, se llevan a cabo a partir de la idea de “autodeterminación del pueblo”, diáfana y expresada en el artículo 30. de la carta: “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”.29. Para que se cumpla la aspiración propia del estado social de derecho y el poder y su aparato se construya a partir de la sociedad misma, cuya participación por esta razón resulta decisiva, debe brindarse a los miembros de la comunidad posibilidades reales e iguales de participación en un proceso político abierto, libre, transparente y pluralista.”

27. La **autodeterminación del pueblo** puede ser estimulada por grupos y entes especialmente diseñados para canalizar la participación ciudadana, pero ella en últimas se ejerce a través de cada individuo. Los mecanismos de participación del pueblo - el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato - se orientan a la participación libre e igualitaria de cada miembro de la comunidad política.

28. El **principio de autodeterminación del pueblo** refiere a éste el origen del poder público y de las principales decisiones políticas que configuran y unifican la comunidad. Para que las supremas decisiones y orientaciones políticas y la articulación del poder público, no se imputen al **pueblo** estableciendo con este un nexo puramente formal y teórico, incapaz de ganar legitimación para la autoridad establecida y el proceso de toma de decisiones, se hace necesario que las **personas** y **ciudadanos** que integran el **pueblo** cumplan en verdad con su deber constitucional de **participar en la vida política, cívica y comunitaria del país** (CP art. 95-5).

29. Para que se cumpla la aspiración propia del estado social de derecho y el poder y su aparato se construya a partir de la sociedad misma, cuya participación por esta razón resulta decisiva, debe brindarse a los miembros de la comunidad posibilidades reales e iguales de participación en un proceso político abierto, libre, transparente y pluralista.”

En tal sentencia la Corte analizó como no era viable establecer la incontrovertibilidad absoluta de las sentencias judiciales porque esto sería trasladar la titularidad de la soberanía en cabeza de los jueces.

elección popular la toma de todas y cada una de las decisiones que afectan de alguna manera la vida nacional, sean cuales sean sus consecuencias, sino que se permite controlarlas a través de la revocatoria del mandato; o complementarlas y cambiarlas por medio de mecanismos como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular y el cabildo abierto (participación-decisión). También se ejerce la democracia participativa al acceder al desempeño de cargos públicos (participación-gestión), al hacer uso de las acciones públicas consagradas en la Constitución (participación-fiscalización) y al dársele la oportunidad a los particulares de prestar y controlar los servicios públicos como la salud o los servicios públicos domiciliarios (participación-gestión-control).

Esta Corporación – La Corte Constitucional-, ha sido prolija en establecer que la democracia participativa constituye el eje del Estado colombiano. Como características esenciales de ésta, se han establecido la universalidad y la expansividad, las cuales están protegidas para su completo progreso por el principio de interpretación pro democracia participativa, que puede materializarse a través de las enmiendas constitucionales por alguna de las vías que aquí vamos a desarrollar.

El Título XIII de la Carta, que se refiere a “De la Reforma de la Constitución”, establece en su artículo 374 lo siguiente:

En la sentencia C-103/96, M.P. Fabio Morón Díaz se declararon inexecutable el proyecto de ley No. 088 de 1993 del Senado y 206 de 1993, de la Cámara de Representantes porque desarrollaban la concertación entre el sector público y el sector privado organizado en gremios económicos con el fin de facilitar la participación de todos en el estudio y análisis de las decisiones que los afectan en la vida económica de la Nación por no haber establecido en ley estatutaria los mecanismos para que este propósito fuera viables. Sin embargo se consideró que:

“[P]ara esta Corporación es claro, y así lo ha indicado en su jurisprudencia, que los artículos 1o. y 2o. de la Carta relieves la importancia dada a la participación en el nuevo esquema de organización política en cuanto introducen otro elemento fundamental. En efecto, lejos de concebirla como una práctica deseable dentro del comportamiento político de los colombianos, la participación ciudadana se erige en principio fundante del Estado y en fin esencial de su actividad, lo cual implica para las autoridades el deber de facilitarla y promoverla en las distintas esferas de la vida y el compromiso de fomentar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones que conciernen al destino colectivo; por ello, para despejar cualquier duda al respecto, es preciso transcribir su texto literal en los siguientes términos.

"Artículo 1o. 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."

" Artículo 2o. 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."

“ARTÍCULO 374. *La Constitución política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo*”.⁵

Tales mecanismos o vías de reforma son las que seguidamente se explican:

1. *“La reforma por el Congreso mediante Actos Legislativos, cuya iniciativa puede provenir del Gobierno, del mismo Congreso (cuando el proyecto es presentado por diez o más congresistas), de los Concejales o Diputados, o del pueblo en la forma en que la Constitución establece;*
2. *La reforma por una Asamblea Constituyente, que debe ser convocada y elegida por el pueblo atendiendo al llamado que se le hace por medio de una ley de la República; la ley que, a su vez, corresponde en su autoría al Congreso, y cuya iniciativa ha sido atribuida a diversos sujetos; en este evento la Asamblea Constituyente es la autora de la reforma, razón por la cual la Constitución manifiesta que la competencia para reformarla que tiene el Congreso se “suspende” mientras exista esa Asamblea;*
3. *La reforma por referendo, previa convocatoria que debe **hacerse mediante ley de la República**, a iniciativa del Gobierno o del pueblo; en este evento el pueblo es el autor de la reforma, ya que es quien decide sobre ella en un ejercicio de la democracia participativa.”*⁶ (subrayado fuera del texto).

Vale aclarar, que los dos primeros mecanismos corresponden al ejercicio de la democracia representativa (en uno la representación recae en el Congreso, en el otro en una Asamblea Constituyente), mientras que en el último, se trata del ejercicio de la democracia participativa en el cual es el pueblo mismo, directamente, quien hace la reforma.

*“Lo decisivo es que el programa normativo de una norma constitucional no se transforme, sino que meramente se descubra su contenido dado y fijado, utilizando para ello los medios auxiliares reconocidos en la interpretación. Las modificaciones del efecto concreto de la norma, que se dan en el juego entre programa y ámbito normativo cuando se produce un cambio en este último, pueden ser precisamente el resultado de una interpretación ajustada de la norma, no de que se la ponga en cuestión. No modifican el texto de la norma, sino que se mantienen en el marco fijado por él. No obstante, pueden representar una incitación para emprender una modificación del programa normativo, por vía de la reforma constitucional.”*⁷

Nuestra Carta Política no impide las modificaciones ni los ajustes a su preceptiva y, por el contrario, amplía las posibilidades de introducirlos, consignando expresamente, además de la del Congreso, dos vías que no se hallaban contempladas en el artículo 218 de la Constitución anterior.

⁵ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Constitución Política de Colombia –Comentada y Concordada-. Sexta edición. Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, D.C., 2002. Página 853.

⁶ VÉLEZ GARCÍA, Jorge. DE ALGUNOS ELEMENTOS CONCEPTUALES ACERCA DEL REFERENDO CONSTITUCIONAL. En: El Referendo Constitucional. Ediciones de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Colección Portable, Bogotá, D.C., 2002.

⁷ BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. Op. Cit., páginas 194 – 195.

En la Sentencia SU-1122 de 2001, la Corte Constitucional ha manifestado sobre este particular, que “La Supremacía de la Constitución se garantiza con la imposibilidad de modificar la Constitución por vías distintas a las previstas en la Carta misma. Este es el fundamento del control constitucional. Si la Carta ha previsto un mecanismo de reforma, no es posible extender soluciones normativas diseñadas para enfrentar los retos que supone la modificación de normas legales, pues es una manera de menoscabar su propia integridad y de trivializar el proceso de reforma a la Constitución.”⁸

Pero, con independencia del procedimiento que se utilice, lo cierto es que la Constitución, al establecer requisitos y trámites más complejos que los previstos para la modificación de las leyes, preserva una estabilidad constitucional mínima, que resulta incompatible con los cambios improvisados o meramente coyunturales que generan constante incertidumbre en la vigencia del ordenamiento básico del Estado.

Para realizar un análisis más estructurado acerca de cada uno de los procedimientos de reforma, vale seguir con un importante recuento acerca de los mismos:

DE LOS DIFERENTES TIPOS DE REFORMA:

Los siguientes tipos de reforma son los que se van a estudiar en la presente intervención:

- A. DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS COMO MECANISMOS PARA REFORMAR LA CARTA.**
- B. DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE COMO MECANISMO PARA REFORMAR LA CARTA.**
- C. DEL REFERENDO COMO MECANISMO PARA REFORMAR LA CARTA.**

El ilustre constitucionalista Humberto Sierra Porto, Director del Departamento de Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, ha considerado los motivos por los que existe la reforma constitucional, en los siguientes términos:

“La idea de la preservación de la Constitución no obstante su lógica y las bondades que supone, no es, no puede ser absoluta (lo que es propio del derecho mismo que es la ciencia de lo relativo); esto es así por varias razones, la primera es la relativa a que la Constitución no es un texto acabado, perfecto, se trata de la obra de un conjunto de hombres, de tal forma que el texto constitucional puede dejar vacíos, o regular incorrecta o inadecuadamente ciertos asuntos, e incluso, la regulación Constitucional es, en muchas ocasiones, incompleta porque la naturaleza misma de ciertos temas es de difícil configuración y en otras porque precisamente se ha deseado por el Constituyente una libertad de configuración. También puede suceder que con el paso del tiempo los hechos, las circunstancias hagan necesaria o aconsejable modificaciones en el texto constitucional.”

La falibilidad del constituyente y la dinámica de la historia son unos inconvenientes importantes para la permanencia de la Constitución, a lo que se debe sumar una de no menor trascendencia, la relativa a la legitimidad democrática del constituyente del pasado, con lo que queremos decir que de ordinario la norma constitucional tiene como

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-1122 de 2001. M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynnet. Página 29.

presupuesto de legitimidad al pueblo o sus representantes de un momento histórico determinado, el momento de elaboración de la Constitución, pero no se puede considerar al Constituyente como una idea inasible, su relación con el principio democrático lo sitúa en un contexto histórico temporal concreto, de tal forma que una Constitución no puede encasillar, aherrojar a las generaciones futuras, cada generación tiene el derecho a replantearse las bases jurídico-políticas en que se asienta.

La Institución de la reforma de la Constitución se establece como la solución a este conflicto entre la vocación de futuro de toda Constitución y la necesidad lógico-práctica de actualización. Nuestra Constitución en el Título XIII –de la reforma constitucional- da respuesta expresa a este conflicto. La existencia de mecanismos de reforma permite, en este sentido, la posibilidad de ejercitar por el pueblo su derecho a establecer las condiciones jurídico-políticas que deban regular o presidir la vida de la comunidad, y simultáneamente garantiza la existencia de la Constitución como la principal y superior norma jurídica del ordenamiento, la supremacía Constitucional, la Constitución es norma suprema, pero sometida al pueblo. La institución de la reforma constitucional, como vemos, es conciliación y, simultáneamente, garantía de la soberanía popular y de la supremacía de la Constitución.”⁹

Ahora sí veamos cada uno de los mecanismos de reforma de clara y manera detenida:

A. DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS COMO MECANISMOS PARA REFORMAR LA CARTA:

En el caso específico de los actos legislativos, mediante los cuales el Congreso de la República ejerce su poder de reforma constitucional, la propia Carta ha señalado los requisitos que deben cumplirse, los cuales son esenciales para la validez de la decisión y que, por corresponder cualitativamente a una función distinta de la legislativa, son también más difíciles y exigentes.

El artículo 375 de la Constitución dispone lo siguiente:

“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.

⁹ SIERRA PORTO, Humberto. *La reforma de la Constitución*. # 51 Temas de Derecho Público, Universidad Externado de Colombia. Instituto de Estudios Constitucionales “Carlos Restrepo Piedrahita”, Bogotá, D.C., 1998. Páginas 10-12.

*En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.*¹⁰

Esto quiere decir, que el trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos; que aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno; que en el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara; y que en el segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

Lo que cabe preguntar es hasta dónde la consagración de dos períodos o "vueltas" para las reformas constitucionales por la vía del Acto Legislativo significa simplemente que se repitan en un período los cuatro debates del período anterior, cual si se tratara apenas, en estos casos, de "duplicar" el proceso de aprobación de las leyes.

El artículo 157 de la Constitución, sobre requisitos de forma, alude de modo específico a los proyectos de ley y, en principio, los pasos allí contemplados únicamente son aplicables a la función legislativa, de donde resulta que en su mismo texto no se encuentra la contestación al interrogante formulado, siendo menester que se proceda a un estudio sistemático de la normatividad constitucional y orgánica, con miras a definir el régimen aplicable.

Veamos el citado artículo:

“ARTÍCULO 157. *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. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.*
3. *Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.*
4. *Haber obtenido la sanción del Gobierno.*¹¹

En la Constitución de 1886, esta norma, que se incluía en el artículo 81 de la misma, era exactamente igual, salvo que, a partir del numeral cuarto, se incluían tres incisos finales en los siguientes términos:

“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 ordena 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

¹⁰ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit., página 874.

¹¹ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit., páginas 481-482.

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."¹²

Obrando así, es forzoso concluir, como se verá enseguida, la total autonomía procesal que debe observarse en el ejercicio de estas dos atribuciones confiadas al Congreso.

En otros términos, del hecho de que el aludido precepto disponga que el trámite del proyecto de Acto Legislativo tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos de sesiones del Congreso no se sigue que simplemente deba aplicarse, repetido, el trámite ordinario previsto para expedir las leyes.

Bien lo ha dicho la misma Corte Constitucional en la Sentencia C-222 de 1997¹³:

"Tan sólo aquellas disposiciones pertinentes y compatibles con el delicado proceso de reforma constitucional, tanto de la propia Carta como del Reglamento del Congreso, son extensivos a las enmiendas constitucionales, tal como lo señala el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992:

***"ARTICULO 227. Reglas de procedimiento aplicables.* Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia".**

Un análisis del artículo 375 de la Constitución y de las normas constitucionales y orgánicas que con él concuerdan, permite deducir las diferencias existentes entre los dos tipos de procesos -el de índole constitucional, inherente a toda reforma de la Carta por parte del Congreso, y el legislativo-, así como las características peculiares del primero de ellos, las que deben ser tenidas en cuenta por esta Corte al verificar la exequibilidad de los actos legislativos.

- En cuanto atañe a la iniciativa, es decir a la facultad de presentar proyectos de actos legislativos, las normas constitucionales enuncian taxativamente a sus titulares.

Según el artículo 375 de la Constitución, tales propuestas podrán ser presentadas por 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.

Debe anotarse que los funcionarios y organismos previstos en el artículo 156 de la Carta gozan de facultad para presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones, lo cual no significa que estén autorizados para presentar proyectos de reforma constitucional ante el Congreso, excepto el Consejo de Estado, que, por disposición expresa del artículo 237, numeral 4º, tiene como atribución la de "preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución...".

¹² OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit., página 482.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-222 de 1997. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

También respecto de la iniciativa cabe distinguir entre lo que contempla el citado artículo 375 y lo establecido por el 155 de la Constitución en torno al porcentaje de concejales o diputados del país que pueden proponer reforma constitucional, pues, pese a la aparente contradicción entre los dos preceptos, se refieren en realidad a modalidades distintas de procesos modificatorios de la Carta: mientras el primero de ellos, que exige el treinta por ciento de los concejales o diputados, toca genéricamente con proyectos de reforma constitucional, el 375 alude de manera específica a proyectos de acto legislativo, es decir a los que tramita el Congreso, de lo cual se desprende que la segunda disposición es especial para ese procedimiento de enmienda, quedando reservada la otra para los casos contemplados en los artículos 376 y 378.

El artículo 223 de la Ley 5ª de 1992 se acoge precisamente al mandato constitucional especial y lo reitera, en los mismos términos.

- La publicación oficial exigida en el artículo 157, numeral 1, de la Constitución es aplicable al trámite de los proyectos de Acto Legislativo y, en consecuencia, respecto de ella tiene lugar lo contemplado en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992, según el cual, recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la "Gaceta del Congreso" y se repartirá por el Presidente a la comisión permanente respectiva.

El proyecto, como allí se ordena, se entregará en original y dos copias, con su correspondiente exposición de motivos. De él -ha estatuido la Ley Orgánica- se dejará constancia en la Secretaría y se radicará y clasificará por materia, autor, clase de proyecto y comisión que debe tramitarlo, que, tratándose de actos legislativos será siempre la primera, tal como lo establece el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, en desarrollo de lo previsto en el artículo 142, inciso 2, de la Constitución Política.

En materia de publicaciones hay que añadir, para los proyectos de Acto Legislativo, la consagrada en el artículo 375 de la Constitución, que corre a cargo del Gobierno y que, por tanto, debe hacerse en el Diario Oficial, una vez terminado el primer período de sesiones en que se discute y antes de comenzar el segundo.

Se trata de ofrecer al propio Congreso y a la sociedad entera, interesada en los cambios que puede sufrir la Constitución Política, la oportunidad de conocer de manera oficial el texto de lo hasta ese momento aprobado, que habrá de ser punto de referencia necesario para la segunda fase del proceso constituyente, pudiendo entonces debatir públicamente sobre los alcances de la reforma proyectada, con base en la libertad de expresión (art. 20 C.P.) y en el derecho de todos a participar en las decisiones que los afectan (art. 2 C.P.). Todos los ciudadanos pueden, entonces, dirigirse al Congreso, en el contexto de una democracia participativa, para apoyar, controvertir, contradecir, discutir, criticar el proyecto en curso o para formular sugerencias o inquietudes en torno al mismo.

Desde luego, para que la publicación pueda llevarse a cabo, es indispensable que el Ejecutivo y el propio Congreso tengan cabal conciencia de lo aprobado en la primera vuelta, lo cual, a su vez, requiere la certidumbre de unos debates ordenados y bien conducidos, sobre cuyos resultados existan certificaciones claras y específicas expedidas por las secretarías de las comisiones y las plenarios en torno a quórum, mayorías, textos

votados y artículos aprobados en las distintas instancias, así como acerca de las supresiones o adiciones que en cada debate han tenido lugar.

La otra función cumplida por la publicación oficial del proyecto en el intermedio de las dos vueltas tiene que ver con la exigencia, expresa en el inciso 3 del artículo 375 de la Carta, de que en el segundo período no puedan debatirse sino iniciativas presentadas en el primero.

Claro está, lo que no aparezca en el texto aprobado en la primera vuelta y publicado al culminar ésta no tiene cabida en el segundo período ordinario de sesiones ni puede ya introducirse, como se verá más adelante.

- Las reglas previstas en el Reglamento del Congreso para radicación de los proyectos y designación de ponente o ponentes son plenamente aplicables a los proyectos de Acto Legislativo (arts. 149 y 150 de la Ley 5ª de 1992).

- Según el último inciso del artículo 160 de la Constitución, todo proyecto de ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo y deberá dársele el curso correspondiente.

- En cuanto a las reglas contempladas en los artículos 158 y 169 de la Constitución, y 148 de la Ley 5ª de 1992, **sobre unidad de materia**, ésta, en el caso de los actos legislativos, está dada por el asunto predominante del que ellos se ocupan, que no es otro que la reforma de determinados títulos, capítulos o artículos de la Constitución, o la adición a ella con disposiciones que no están incorporadas en la Carta pero que se pretende incluir en su preceptiva. (subrayado fuera del texto para ilustración de la Corte).

- No es aplicable a los proyectos de Acto Legislativo la acumulación de proyectos, a no ser que ella tenga lugar antes del primer debate en la primera vuelta, es decir, sin que ninguno de los proyectos acumulados haya sido todavía discutido ni aprobado en ninguna instancia. De lo contrario, se añadiría a un proyecto aprobado lo dispuesto en otro que no ha sufrido debate, lo cual sería inconstitucional, por violación del artículo 375 C.P.

- La Constitución exige, para los proyectos de Acto Legislativo, un total de ocho debates, que deben darse completos e integrales para que lo aprobado tenga validez.

La Corte Constitucional otorga gran importancia al concepto "debate", que en manera alguna equivale a votación, bien que ésta se produzca por el conocido "pupitrazo" o por medio electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de los congresistas en torno a determinado asunto. La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión - esencial a él- y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara.

"Debate", según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua¹⁴, significa "controversia sobre una cosa entre dos o más personas".

En consecuencia, continúa la Corte en la Sentencia C-222 de 1997, "a menos que todos los miembros de una comisión o cámara estén de acuerdo en todo lo relativo a determinado tema -situación bastante difícil y de remota ocurrencia tratándose de cuerpos representativos, plurales deliberantes y heterogéneos, como lo es el Congreso de la República-, es inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio.

Tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los **quórum**, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta.

Entonces, las normas de los artículos 157, 158, 159, 164 y 185 de la Ley 5ª de 1992, consagradas en relación con los proyectos de ley pero extensivas a los de Acto Legislativo por expresa remisión del artículo 227 **Ibídem**, en cuanto no sólo son compatibles con el trámite de las reformas constitucionales sino adecuadas a él **a fortiori**, deben ser atendidas de manera estricta:

"ARTICULO 157. Iniciación del debate. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo.

No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión.

El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate.

Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate.

Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término.

ARTICULO 158. Discusión sobre la ponencia. Resueltas las cuestiones fundamentales, se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la Comisión.

¹⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario Esencial. Editorial Espasa, segunda edición, Madrid, 1997.

Al tiempo de discutir cada artículo serán consideradas las modificaciones propuestas por el ponente y las que presenten los Ministros del Despacho o los miembros de la respectiva Cámara, pertenezcan o no a la Comisión.

En la discusión el ponente intervendrá para aclarar los temas debatidos y ordenar el trabajo. Se concederá la palabra a los miembros de la Comisión y, si así lo solicitaren, también a los de las Cámaras Legislativas, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al vocero de la iniciativa popular, y a los Representantes de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, y el Consejo Nacional Electoral, en las materias que les correspondan.

ARTICULO 159. Ordenación presidencial de la discusión. *Los respectivos Presidentes podrán ordenar los debates por artículo, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones.*

(...)

ARTICULO 164. Declaración de suficiente ilustración. *Discutido un artículo en dos sesiones, la Comisión, a petición de alguno de sus miembros, podrá decretar la suficiente ilustración, caso en el cual se votará el artículo sin más debate.*

(...)

ARTICULO 185. Procedimiento similar. *En la discusión y aprobación de un proyecto en segundo debate se seguirá, en lo que fuere compatible, el mismo procedimiento establecido para el primer debate".*

Lo dicho por la Corte, entonces excluye, en consecuencia, “la votación en bloque de todo un proyecto de ley o de Acto Legislativo compuesto por varios artículos, y por supuesto la votación fundada exclusivamente sobre la base de acuerdos políticos externos a la sesión misma, celebrados por grupos, partidos o coaliciones, con la pretensión de imponer una mayoría sin previo debate, atropellando los derechos de las minorías o impidiendo el uso de la palabra o la discusión a los congresistas no participantes en tales formas de concierto previo.”¹⁵ (negrilla fuera del fallo).

Para la Corte es evidente, continúa el fallo C-222 de 1997, que el papel de los presidentes de las comisiones y de las cámaras es, entre otros, el de conducir los debates, asegurando que las pertinentes normas se observen cuidadosamente, en cuanto es de su resorte "cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden interno y

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-222 de 1997. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre aplicación del mismo" (art. 43, numeral 4, Ley 5ª de 1992), obviamente con arreglo a lo que establezcan la Constitución y la ley, por lo cual, en ejercicio de sus funciones y salvo en cuanto a sus propios votos, deben ser totalmente imparciales y brindar iguales garantías a todos los miembros de la correspondiente célula congresional.

Será de cargo del respectivo presidente garantizar que la discusión se lleve a cabo antes de la votación en cada debate, permitir las intervenciones de todos los integrantes de la comisión o cámara, dentro de lo que establezca el Reglamento, introduciendo, si es necesario, restricciones razonables en asuntos tales como la extensión de cada intervención, siempre que, al aplicarlas, se cumpla estrictamente lo anunciado y de la misma forma para todos, sin discriminación ni preferencias.

No puede olvidarse que, tal como lo dispone el artículo 149 de la Constitución, "*toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público -más si se trata de modificar la propia Carta-, 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.*"¹⁶ (subrayas de la Corte en la Sentencia C-222 de 1997).

- Algo muy importante, derivado de la exigencia constitucional de un cierto número de debates -cuatro para las leyes (art. 107 C.P.) y ocho para los actos legislativos (art. 375 C.P.)- es el imperativo de llevarlos a cabo, es decir, de agotarlos en su totalidad para que pueda entenderse que lo hecho es válido, de modo tal que, si llegare a faltar uno de los debates exigidos, o si se surtiere sin los requisitos propios del mismo, según la Carta Política o el Reglamento, queda viciado de inconstitucionalidad todo el trámite y así habrá de declararlo la Corte en ejercicio de su función de control.

En relación con las leyes, ya ha señalado la Corte Constitucional, en fallos distintos al citado C-222 de 1997, que los casos en los cuales resulta posible reducir a tres los debates, mediante la sesión conjunta de las comisiones correspondientes, son taxativos y de interpretación estricta, bien que la propia Carta así lo haya ordenado o autorizado (art. 163, 341 y 346 C.P.) o que lo haya establecido el Reglamento con base en la facultad consagrada en el artículo 157, numeral 2, de la Constitución.

"Al respecto, debe reiterarse lo dicho por esta Corte cuando declaró la inexecutable del artículo 169, numeral 3, de la Ley 5ª de 1992:

"En cuanto a las excepciones que puede introducir el Reglamento, la Constitución Política ha sido muy clara en establecer que aquel "determinará los casos" en que haya lugar a deliberación conjunta de las comisiones, lo cual quiere decir que la facultad dejada por el Constituyente en cabeza del legislador se circunscribe a la singularización de los eventos en que tal forma excepcional del primer debate pueda tener ocurrencia.

¹⁶ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit., página 464.

Las excepciones -bien se sabe- son siempre de interpretación estricta, particularmente en materia constitucional, toda vez que la amplitud respecto de ellas y la extensión indefinida de sus alcances conduciría fatalmente a desvirtuar y aun a eliminar las reglas generales que configuran la voluntad preponderante y primordial del Constituyente.

"Determinar" significa, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, "fijar los términos de una cosa"; "distinguir, discernir"; "señalar, fijar una cosa para algún efecto". En sentido jurídico, implica, en el plano normativo, dejar definida la regla aplicable, sin dar paso a que quien la aplica la modifique cada vez a su acomodo. Aquel a quien se autoriza para "determinar" algo es quien directamente asume la función y la responsabilidad de fijar y concretar lo pertinente.

Así las cosas, una norma como la enjuiciada, que no se limita a contemplar "casos" que den motivo a la deliberación conjunta sino que prácticamente traslada a células internas del propio Congreso la posibilidad abierta e indefinida de introducir sin barreras excepciones a la regla constitucional genérica, quebranta la Constitución en cuanto excede la órbita de lo que, según sus mandatos, podía regular.

En efecto, permite que los cánones superiores sean modificados por la decisión de quienes integran las comisiones -quienes están llamados constitucionalmente a "cumplir" y no a "definir" las reglas del trámite-, con la aprobación -que en concreto será "determinación"- de dependencias administrativas, como lo son las mesas directivas de las cámaras". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-365 del 14 de agosto de 1996).

En cuanto a los proyectos de Acto Legislativo, tal posibilidad, de interpretación estricta, en cuanto excepcional, no ha sido prevista por la Carta. Son inaplicables, entonces, al trámite de reformas constitucionales los artículos 169 a 173 del Reglamento del Congreso, válidos únicamente para los proyectos de ley allí contemplados. Tampoco es propio del procedimiento relativo a modificaciones de la Constitución el artículo 163 de la Carta, pues implicaría una injerencia del Ejecutivo en la libre y autónoma decisión constituyente del Congreso, precipitando la votación de actos legislativos que, por sus mismas características, sólo el propio Congreso, dentro de la Constitución y el Reglamento, debe resolver cuándo y con qué prioridad aprueba.

- La obligatoriedad de los ocho debates para los proyectos de Acto Legislativo excluye también las denominadas "constancias", dejadas en el curso de la primera vuelta, generalmente al finalizar ésta, con el pretexto de cumplir la norma que consagra el inciso final del artículo 375 de la Constitución, a cuyo tenor en el segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

La "presentación" aludida en la norma superior no puede ser entendida con el alcance de la sola formulación de una propuesta de reforma, menos todavía si ella emana de un solo congresista y no de los diez que exige la Constitución.

Las iniciativas presentadas en el primer período, para que puedan pasar al segundo, deben haber sido discutidas y votadas en los cuatro debates correspondientes y el sentido del precepto constitucional es el de que sólo habiéndose surtido respecto de cierta norma el trámite total de la primera vuelta pueda darse la segunda. Así lo entendió el propio Congreso, cuando en el artículo 226 de la Ley 5ª de 1992 dispuso: "En la segunda vuelta sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera. Las negadas en este período no podrán ser consideradas nuevamente". (Subraya la Corte).

La norma orgánica agrega que únicamente los cambios o modificaciones del contenido de las disposiciones que "no alteren la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma" podrán ser considerados y debatidos, lo cual descarta de plano que la sola constancia de haber propuesto un nuevo artículo o una modificación a lo aprobado sirva para los fines del paso de ese asunto a la segunda vuelta. Considera la Corte que solamente los textos publicados oficialmente en el intermedio de los dos períodos ordinarios en que se debate la reforma pueden ser de nuevo debatidos y votados en los cuatro debates de la segunda vuelta.

- El artículo 159 de la Constitución otorga la posibilidad de que un proyecto de ley negado en primer debate pueda ser considerado por la respectiva cámara a solicitud de su autor, de un miembro de ella, del Gobierno o del vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular.

De manera expresa la Constitución refiere esta opción, de carácter excepcional, a los proyectos de ley, por lo cual no tiene cabida tratándose de Actos Legislativos. Negado uno de ellos en uno de los debates, se impone su archivo, pues no existe disposición constitucional que contemple la apelación ni la reconsideración del texto negado.

- El artículo 160 de la Constitución estatuye que, entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y que entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos, quince días.

La finalidad de esta disposición consiste en permitir que los congresistas tengan tiempo suficiente para analizar debidamente el contenido de lo aprobado antes de votar en la siguiente etapa del proceso legislativo, es decir, buscan garantizar la reflexión de cada uno en torno al asunto que en el Congreso de debate, para lo cual son útiles inclusive los días comunes en que no haya sesión, como lo destacó esta Corte en Sentencia C-607 del 14 de diciembre de 1992.

Siendo ese el propósito, coincidente con lo anotado en esta sentencia sobre la necesidad de que las decisiones de la Rama Legislativa no obedezcan al simple impulso del acuerdo político sino a la razonada y meditada preparación de los individuos que intervienen en los debates, para que éstos sean fructíferos, nada resultaría más descabellado que interpretar la norma en el sentido de exigir los indicados términos para las leyes y no para los actos reformativos de la Constitución, entre otras razones si se tiene en cuenta que la propia Carta no hace al respecto distinción alguna.

- El artículo 157, numeral 4, de la Constitución exige, "para que un proyecto sea ley", el requisito de "haber obtenido la sanción del Gobierno".

Al tenor del artículo 165 *Ibídem*, "aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción". Agrega la norma que, si el Ejecutivo no lo objetare, dispondrá que se promulgue "como ley"; y que, si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen.

Posteriormente, tiene lugar la aceptación por las cámaras de lo observado por el Gobierno, la insistencia en el proyecto por la mitad más uno de sus miembros, en el caso de objeciones por inconveniencia, o la decisión de esta Corte, si las cámaras han insistido en el proyecto objetado por el Presidente con base en razones de inconstitucionalidad.

Ninguna de estas posibilidades se da en el caso de los proyectos de Acto Legislativo, pues además de la expresa referencia de las indicadas normas a los proyectos de ley, el artículo 375, específico de las reformas constitucionales, no supedita su entrada en vigencia a la sanción del Ejecutivo, ni autoriza a éste para objetarlas.¹⁷

Encontramos así, un análisis muy importante acerca de la enmienda de la Constitución Política de 1991 a través de un Acto Legislativo.

B. DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE COMO MECANISMO PARA REFORMAR LA CARTA:

Precisamente este mecanismo de Asamblea Constituyente, fue el utilizado para crear nuestra actual Constitución, y su génesis está en el oficio del 24 de agosto de 1990, por medio del cual el Gobierno Nacional envió a la Corte Suprema de Justicia el Decreto 1926 de esa fecha, "por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público", dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 121 de la anterior Constitución. Sin embargo, ya durante la administración de Urdaneta había existido una Asamblea Nacional Constitucional, a la que pasamos a referirnos:

1. La A.N.A.C:

Por iniciativa del gobierno de Urdaneta, el Congreso había convocado por medio del Acto Legislativo # 1 de diciembre 9 de 1952, a una Asamblea Nacional Constituyente, que se reunió a partir del 15 de junio de 1953.

Según el artículo primero del citado Acto Legislativo, la próxima reforma de la Constitución se realizaría por una Asamblea Nacional Constituyente. Dicha Asamblea, estaría compuesta por los siguientes diputados, con sus respectivos suplentes personales:

"a. De a uno por cada Departamento, elegidos por el Senado de la República;

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-222 de 1997. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

- b. De a uno por cada Departamento, elegidos por la Cámara de Representantes;*
- c. Los ciudadanos que hayan ejercido el Poder Ejecutivo como titulares, Designados o encargados, únicos que no tendrán suplentes;*
- d. De seis miembros designados por el excelentísimo señor Presidente de la República, pertenecientes, por mitad, a los dos partidos tradicionales de Colombia;*
- e. De cuatro miembros elegidos por la Corte Electoral, pertenecientes, por mitad, a los partidos políticos del que habla el ordinal d);*
- f. De dos exmagistrados de la Corte Suprema de Justicia, elegidos por ésta y pertenecientes a los dos partidos políticos de que habla el ordinal d);*
- g. De dos exconsejeros de Estado, elegidos por el Consejo de Estado en la forma prevista en el ordinal d);*
- h. De diez miembros, representantes cada uno de las siguientes entidades y elegidos por ellas en la forma que el Gobierno reglamente:*

Sociedad de Agricultores de Colombia

Asociación Colombiana de Ganaderos

Asociación Bancaria

Asociación Nacional de Industriales

Federación Nacional de Cafeteros

Federación Nacional de Comerciantes

Federación Nacional de Cooperativas

Organismos Nacionales de Sindicatos

La prensa hablada y escrita del país; y

Las Universidades o Institutos docentes de enseñanza profesional, autorizados por la ley para expedir títulos académicos, representados conjuntamente por sus Rectores o Directores, para elegir el delegatario que les corresponda¹⁸.

En ese grupo de Universidades estaban: la Universidad Nacional de Colombia; Pontificia Católica Javeriana; Pontificia Católica Bolivariana; Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario; Universidad Libre; Externado de Colombia; Universidad de Los Andes; Universidad de Antioquia; Universidad del Atlántico; Universidad de Caldas; Universidad del Cauca; Universidad de Nariño; Universidad del Valle; Universidad de Cartagena.

Para ser miembro de esa Asamblea se requerían las mismas condiciones que se fijaban en la Constitución para ser Senador. Se dispuso que debían reunirse por lo menos seis horas diarias, salvo los días de vacancia civil o religiosa y durante un período que no excedería de cuatro meses, funcionando en la capital de la república, estableciéndose una mayoría absoluta para tomar decisiones y que no tendría funciones legislativas.

¹⁸ RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Recopilación de Actos Legislativos 1914 – 1986, anexo a la obra de Pombo y Guerra*. Tomo V°, página 105.

Los Miembros de la Asamblea Nacional Constituyente fueron:

Por el honorable Senado:

Principales		Suplentes
	Antioquia	
Francisco de Paula Pérez		Anibal Vallejo Álvarez
	Atlántico	
Evaristo Sourdis		Eduardo Carbonell
	Bolívar	
Eduardo Lemaitre Román		Gregorio Espinosa
	Boyacá	
José María Villarreal		José María Nieto Rojas
	Cauca	
Guillermo León Valencia Muñoz		Víctor Quintero
	Córdoba	
José Gabriel de la Vega		Luis Alfonso Lyons
	Cundinamarca	
Álvaro Gómez Hurtado		Mario García y García
	Caldas	
Silvio Villegas		José Jaramillo Montoya
	Chocó	
Manuel Mosquera Garcés		Saulo Sánchez
	Huila	
Luis Ignacio Andrade		Florentino Ramírez
	Magdalena	
Antonio Escobar Camargo		Lázaro Díaz-Granados
	Nariño	
José Elías del Hierro		Efrén Osejo Peña
	Norte de Santander	
Gustavo Canal		Manuel Guzmán Prada
	Santander	
Carlos Vesga Duarte		Vacante
	Tolima	
Angel Antonio Arciniegas		Carlos Arturo Arango

Valle del Cauca

Guillermo Borrero Olano

Jaime Zapata Ramírez

Por la honorable Cámara de Representantes:

Antioquia

José Mejía y Mejía

Bernardo Ceballos Uribe

Atlántico

Clemente Salazar Movilla

Alfredo Carbonell

Bolívar

Alfredo Araújo Grau

Abel Torres

Boyacá

Rafael Bernal Jiménez

Ramón Ignacio Abella

Cauca

Vicente Vargas Ordóñez

Hernando Navia Cajiao

Córdoba

Eusebio Cabrales Pineda

Alejandro Lacharme León

Caldas

Benjamín Duque Angel

Luis Eduardo Ochoa

Cundinamarca

José Antonio Montalvo

Ernesto Martínez Capella

Chocó

Eliseo Arango

Efraín Zapata

Huila

Rafael Azuero Manchola

Camilo Perdomo

Magdalena

Joaquín Campo Serrano

Moisés Méndez Barreneche

Nariño

Carlos Albornoz

Gerardo Jurado

Norte de Santander

Lucio Pabón Núñez

Miguel García-Herreros

Santander

Pedro Nel Rueda Uribe

Dario Marín Vanegas

Tolima

Manuel Coronado

Belisario Salazar

Valle del Cauca

Alvaro Lloreda

José Ignacio Giraldo

Expresidentes de Colombia

Alfonso López Pumarejo

Eduardo Santos Montejó

Darío Echandía Olaya

Alberto Lleras Camargo

Mariano Ospina Pérez

Laureano Gómez Castro

Roberto Urdaneta Arbeláez

Gabriel París

Por el Excelentísimo señor Presidente de la República:

Principales

Josefina Valencia Muñoz de Hubach
González

Bernardo González Bernal

Augusto Ramírez Moreno

Abelardo Forero Benavides

Georgina Ballesteros de Gaitán

Carlos Rey

Suplentes

Teresa Santamaría de

José J. Gómez

Francisco Plata Bermúdez

Guillermo Eliseo Suárez P.

Elvira Calle Villegas

Odilio Vargas

Por la Corte Suprema Electoral:

Carlos Holguín Holguín

Guillermo Amaya Ramírez

Luis López de Mesa

Antonio Rocha

Antonio José Sánchez

Gustavo Fajardo Pinzón

Ricardo Hinstroza Daza

Pedro Castillo Pineda

Por la Corte Suprema de Justicia

Eleuterio Serna

Absalón Fernández de Soto

Arturo Tapias Pilonieta

Pedro Alejandro Gómez

Por el honorable Consejo de Estado:

Gonzalo Gaitán
Ramón Miranda

Pedro Martín Quiñónez
Elías Abad Mesa

Por la Sociedad de Agricultores

Eugenio Gómez Gómez

Carlos Durán Castro

Por la Asociación Colombiana de Ganaderos

Pedro Nel Ospina Vásquez

Jorge Rosero Pastrana

Por la Asociación Bancaria

Luis Angel Arango

Pedro Manuel Arenas

Por la Asociación de Industriales

José Gutiérrez Gómez

Carlos Gutiérrez Bravo

Por la Federación de Cafeteros

Hernán Jaramillo Ocampo

Guillermo Escobar Restrepo

Por la Federación Nacional de Comerciantes

Carlos Sardi Garcés

Roberto Salazar Gómez

Por la Federación Nacional de Cooperativas

Jorge A. Chaparro

Napoleón Ignacio Sáenz

Por la Organización Nacional de Sindicatos

Daniel Henao

Luis Alberto Bravo

Por la prensa hablada y escrita

Belisario Betancur

Francisco Seba Patrón

Por las Universidades e Institutos

Rafael Restrepo Maya
Soto

Abraham Fernández de

Por el Gobierno Nacional
(Acto Legislativo # 1 de 1954)

CONSERVADORES

Gilberto Alzate Avendaño
Félix Angel Vallejo
Benjamín Burgos
Aurelio Caicedo Ayerbe
Jaime Jaramillo Arango
Castor Jaramillo Arrubla
Fernando Londoño y Londoño
Hernando Navia Varón
Rafael Ortiz González
Gonzalo Restrepo Jaramillo
Alfredo Rivera Valderrama
Juan Uribe Cualla

Samuel Moreno Díaz
Alfredo Riascos
Jesús María Arias
Félix García Ramírez
Fernando Urdaneta Laverde
José Arboleda Méndez
Vacante
Bernardo Martínez Pereira
Néstor Ibarra Yánez
Fernando Gómez Martínez
José Félix Jurado
Guillermo de Angulo

LIBERALES

Juan B. Barrios
Alfonso Bonilla Gutiérrez
Alvaro Copete Lizarralde
Alvaro Esguerra
Antonio García
Roberto García Peña
Julio Roberto Salazar Ferro
José Jaramillo Giraldo
Edgardo Manotas Wilches
Pablo Emilio Manotas
Timoleón Moncada
Luis E. Pardo Castro
Rubén Uribe Arcila
Anibal Badel
Camilo Rincón Lara
Ignacio Rodríguez Guerrero

Francisco Dávila
Rafael Parga Cortés
Jaime Paredes
Guillermo Cano
Leopoldino Machado
Jaime Posada
Fernando Mazuera Villegas
Luis Jaramillo Montoya
Julio Blanco
Lázaro Tobón
Gustavo Urquijo Silva
Eugenio Giraldo
Vacante
Alvaro García Herrera
Flavio Cabrera
Enrique Coral Velasco

Carlos Sáenz de Santamaría
 Juan José Turbay
 José Umaña Bernal
 Francisco de Paula Vargas
 Jorge Zawadzky
 Jorge Villaveces

Blas Herrera Anzoátegui
 Simón Arboleda
 Carlos Rey
 Argemiro Martínez
 Severo Reyes Gamboa
 Vacante

La Asamblea Constituyente ratificó los poderes al Presidente Rojas hasta el final del período y lo reeligió para el período 1954-1958; lo primero a través de la siguiente declaratoria, consagrada en los apartes del Acto Legislativo # 1 de 1953, sancionado por el Presidente de la Asamblea, doctor Mariano Ospina Pérez.

Como estaba previsto, el 15 de junio se reunió la Asamblea Nacional Constituyente y el 18 de junio, a través de un Acto Legislativo, ya transcrito, se legitimó a Rojas en el poder hasta el 7 de agosto de 1954.

Luego, se instaló una nueva Comisión de Estudios Constitucionales el 2 de julio de 1953, acogiendo la iniciativa de la Asamblea Nacional, presidida por el doctor Mariano Ospina Pérez y se incluyeron en el proyecto la creación del Consejo Económico y Social, se fortalecía el principio de Habeas Corpus, se mantenía la responsabilidad presidencial, se volvía al sufragio universal y se reponían las prerrogativas de la Iglesia, dadas en el texto de 1886.

Dicha Comisión, se encargaría de elaborar un proyecto de enmienda a la Carta y estaba integrada de la siguiente forma:

PRINCIPALES	SUPLENTES
Francisco de Paula Pérez	Rafael Restrepo Maya
Eleuterio Serna	Nicolás Liévano Aguirre
Luis Ignacio Andrade	Rafael Ortiz González
Gilberto Alzate Avendaño	Juan Uribe Cualla
Hernando Navia Barón	Abraham Fernández de Soto
Rafael Bernal Jiménez	José María Nieto Rojas
Carlos Albornoz	Miguel García-Herreros
José Gabriel de la Vega	Daniel Henao Henao
Carlos Holguín	Carlos Vesga Duarte
Gonzalo Gaitán	Lázaro Díaz-Granados

Felix Angel Vallejo	Ricardo Silva
Jesús Estrada Monsalve	José Enrique Arboleda V.
Darío Echandía	Alvaro Esguerra
Luis López de Mesa	Severo Reyes Gamboa
Carlos Arango Vélez	Alvaro Copete Lizarralde
Abelardo Forero Benavides	Jorge Antonio Chaparro

Por el Gobierno, los miembros de la Comisión eran:

Lucio Pabón Núñez	Ministro de Gobierno
Evaristo Sourdis	Ministro de Relaciones Exteriores
Antonio Escobar Camargo	Ministro de Justicia
Luis Reyes Llañes	Procurador General de la Nación

Según el doctor Hernando Navia Barón, Miembro de la Asamblea Nacional Constituyente ANAC y de la Comisión de Estudios Constitucionales CEC, *“la nómina de los prestantes ciudadanos que componen la Comisión de Estudios Constitucionales garantiza ante el pueblo la lealtad a las tradiciones de la República y la fidelidad a sus aspiraciones fundamentales, pues esos ilustres varones son exponentes autorizados de la opinión colombiana por estar ubicados en las ideologías políticas que conforman los dos grandes partidos históricos, y porque individualmente son exponentes y compendio de la cultura patria. Sus vidas están esmaltadas por insignes méritos en las contiendas del saber y del servicio público, y sus inteligencias ocupan eminente jerarquía en la dirección del país porque desde la cátedra, el periodismo, las profesiones, el libro, la magistratura, el parlamento, el Gabinete Ejecutivo, y la dirección de sus comunidades ideológicas, han conquistado la propia personería de sus destinos históricos que los capacitan, con autoridad, para imprimir el acento doctrinario de sus programas en la estructura del Estado, y para comprometer, con responsabilidad, la solidaridad de sus adherentes proselitistas”*.¹⁹

Con el Acto Legislativo # 1 de 1954, se amplió el número de miembros de la Asamblea Nacional Constitucional en 22 diputados liberales, 12 conservadores, 2 de la Iglesia Católica y 2 por las Fuerzas Armadas. En ese mismo Acto, se volvió a la vieja tradición de determinar que a falta del designado, que en ese momento no tenía Rojas, lo reemplazaría el ministro o gobernador a quien correspondiere sucederlo conforme a la Constitución, la ley y el Código de Régimen Político y Municipal.

A través del Acto Legislativo # 2 de agosto 24 de 1954, se dictaron algunas disposiciones transitorias sobre funciones legislativas de la Asamblea, se crearon los Consejos

¹⁹ NAVIA VARÓN, Hernando. *Ideología Constitucional*. Biblioteca de Autores Vallecaucanos, Imprenta Departamental, Cali, 1956, página 177.

Administrativos para el régimen departamental y municipal, se señalaban atribuciones y se dictaban otras disposiciones.

Con el Acto Legislativo # 3 del 27 de agosto de 1954 se otorgó a la mujer el derecho del sufragio activo y pasivo.

Los Actos Legislativos # 5 y # 6 de 1954, confirieron autorizaciones para crear establecimientos públicos y determinó el segundo una nueva disposición sobre curules en la Asamblea Nacional Constituyente.

El último Acto Legislativo de ese año, sería el # 6, expedido el 14 de septiembre, a través del cual se dijo que quedaba prohibida la actividad política del comunismo internacional.

Siguió la Asamblea en funciones y por medio del Acto Legislativo # 1 de noviembre 3 de 1956. Autorizó a Rojas para ampliar en otras veinticinco curules el número de diputados de la misma Constituyente, determinando que los diputados serían inamovibles de sus cargos

La ANAC decidió terminar sus sesiones el 10 de abril de 1957, convocar por el Acto Legislativo # 1 del 22 de marzo una nueva Asamblea que prolongaría sus sesiones hasta el 7 de agosto de 1958.

2.La Asamblea Nacional Constituyente de 1991:

El domingo 27 de mayo, en las elecciones presidenciales que dieron el triunfo al Partido Liberal y en las cuales resultó electo el economista risaraldense César Gaviria Trujillo como Presidente de la República, y además, el pueblo colombiano votó masivamente como «*Poder Constituyente Primario*» por la convocatoria de una Asamblea Constituyente con el fin de hacer las reformas necesarias e indispensables a la Constitución Nacional de Colombia. La votación masiva de los colombianos ese 27 de mayo de 1990, fue de 5'236.863 votos y en blanco 363.656 votos, lo cual contrastaba con los sufragios en blanco, tan sólo 230.080. El mayor respaldo lo obtuvo la Constituyente en Cundinamarca con 1'241.898 votos, en Antioquia con 570.861 votos, en Atlántico con 238.600 sufragios y en Boyacá 202.219 votos.

El texto de la papeleta utilizada en la primera votación del 11 de marzo de 1990, redactada por el movimiento estudiantil y la cual contenía elementos jurídicos y políticos con el objetivo de abrir un camino dentro del respeto al Estado de Derecho, decía así:

VOTO POR COLOMBIA

SI

A UNA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

*Cuya integración represente directamente
al pueblo colombiano, con el fin de reformar
la Constitución Nacional.*

*En ejercicio de la soberanía reconocida en el
artículo 2° de la Constitución Nacional.*

El poder electoral escrutará este voto.

Otro modelo de papeleta, fue la propuesta que publicó el diario El Espectador:

PLEBISCITO POR COLOMBIA

Voto por Una

ASAMBLEA CONSTITUYENTE

*que reforme la Constitución y
determine cambios políticos,
sociales y económicos, en
beneficio del pueblo.*

Después de las elecciones para alcaldes y corporaciones públicas, Colombia fue testigo de enfrentamientos amistosos entre las diferentes vertientes políticas que reclamaban la orientación de la Asamblea Nacional Constituyente, pero, se dijo entonces que una Constituyente dominada por la clase política sería considerada inútil y carente de sentido, así pues, los promotores de la Asamblea, con sentido preventivo, produjeron cierto ambiente de choque con los políticos. Entonces, acudieron a los gremios, a las fuerzas sociales y a los distintos sectores del llamado «País Nacional», para la integración de la Asamblea.

La dinámica del cambio motivó a casi todas las fuerzas sociales del país y colocó a las ideologías y a las fuerzas o movimientos políticos en evidente predominio frente a la Asamblea Constituyente, pues su conformación no quedó circunscrita al bipartidismo tradicional, sino que significó el primer triunfo del pluralismo democrático en Colombia.

Los primeros negociadores para la Asamblea fueron los representantes de los Movimientos que habían tenido amplia votación en las elecciones presidenciales, quienes suscribieron por sí o sus representantes, el famoso «Acuerdo de la Casa de Nariño», a saber:

- César Gaviria Trujillo, Presidente electo y Director del Partido Liberal.
- Alvaro Villegas Moreno, Presidente del Directorio Nacional del Partido Social Conservador.
- Alvaro Gómez Hurtado, Director del Movimiento de Salvación Nacional.
- Antonio Navarro Wolff, Presidente de la Alianza Democrática M-19.

Las partes se estructuraron más adelante de la siguiente forma:

- Antes de ser convocada la Asamblea Constituyente, el Gobierno Nacional reunió unas Mesas de Trabajo por todo el país; fueron 1580, de las cuales salieron más de 40.000 propuestas de las distintas fuerzas sociales y políticas de las regiones, las que se procesaron para el momento en el cual se reuniera la Asamblea.
- La Escuela Superior de Administración Pública E.S.A.P., que suministraba el apoyo logístico y de información a las mesas de trabajo.
- Las Comisiones preparatorias, integradas por el Presidente de la República teniendo en cuenta las diferentes fuerzas políticas, las organizaciones sociales y, muy principalmente, connotados especialistas en las materias consignadas en el Decreto 1926, a saber: Congreso, Justicia y Ministerio Público, Administración Pública, Derechos Humanos, Partidos Políticos y Oposición, Régimen Departamental y Municipal, Mecanismos de Participación, Estado de Sitio, Temas Económicos y Control Fiscal.

El Decreto 1926, tuvo como antecedente al Decreto 927 del 3 de mayo de 1990, por medio del cual se facultó a la Organización Electoral para contabilizar los votos depositados el 27 de mayo de ese año a favor de la convocatoria de la Asamblea Constitucional, con un resultado del 88% de sufragantes que apoyaron el voto afirmativo, lo cual significó que la Nación, depositaria de la soberanía, se manifestaba en ejercicio de la función constitucional del sufragio, su voluntad de convocar esa Asamblea, con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política vigente con el fin de fortalecer la democracia participativa, de acuerdo con el texto siguiente, que se incluía en la “Séptima Papeleta”:

*¿PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA,
 VOTA POR LA CONVOCATORIA DE UNA ASAMBLEA
 CONSTITUCIONAL CON REPRESENTACIÓN DE LAS
 FUERZAS SOCIALES, POLÍTICAS Y REGIONALES DE
 LA NACIÓN, INTEGRADA DEMOCRÁTICA Y
 POPULARMENTE PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN
 POLÍTICA DE COLOMBIA?
 SI _____ NO _____*

En su condición de Presidente electo y Director del Partido Liberal, César Gaviria Trujillo dirigió el 22 de julio de 1990 a los doctores Alvaro Gómez Hurtado, Alvaro Villegas Moreno y Antonio Navarro Wolff, como voceros respectivamente del Movimiento de Salvación Nacional, del partido Social Conservador y de la Alianza Democrática M-19, una carta que con algunas reformas se convirtió el 2 de agosto de 1990 en el acuerdo que firmaron el Presidente Gaviria, Rodrigo Marín Bernal, en representación de Salvación Nacional; Alvaro Villegas Moreno en nombre del Partido Social Conservador y Antonio Navarro Wolff por el M-19.

Los principales puntos del «Acuerdo de la Casa de Nariño», fueron.

- «1. Que el debate sobre la Asamblea Constituyente debía desarrollarse en forma abierta y transparente para que los ciudadanos participaran activamente en el proceso;*
- 2. Que el liderazgo de ese proceso, de acuerdo con lo manifestado por las distintas fuerzas políticas y sociales, correspondería al Presidente de la República;*
- 3. Que el fallo de la Corte Suprema de Justicia en relación con el Decreto 927 de 1990, interpretaba la votación del 27 de mayo como un mandato político, fuera de definir las características generales de la Asamblea Constituyente, que estaría integrada por las fuerzas políticas, sociales y regionales de toda la Nación popular y democráticamente, cuyos poderes se limitarían a reformar la Constitución para lograr el fortalecimiento de la democracia participativa;*
- 4. Que promovería un acuerdo con las distintas fuerzas políticas que en las elecciones de marzo o de mayo hubieran obtenido más del 5% de la votación total;*
- 5. Que expediría un Decreto al amparo del artículo 121 de la Carta Fundamental de 1886 para convocar la Asamblea Constituyente, señalando los criterios orientadores, el temario de la Asamblea y la fecha del 18 de noviembre de 1990 para escoger a sus miembros;*
- 6. Que el período de sesiones de la Asamblea no debía coincidir con el del Congreso, por lo que sus deliberaciones debían iniciarse el 15 de enero de 1991, y en todo caso, no superarían los 180 días,*
- 7. Que el temario de la Asamblea señalaría las materias de las que se ocuparía y también aquellas que no estudiaría, como la supresión del control constitucional, la modificación del período de los elegidos ese año o los puntos que llegaren a afectar los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en virtud de los tratados internacionales;*
- 8. Que el cuerpo constituyente, en principio no debía exceder de 50 personas, elegidas en su mayoría popular y democráticamente, en sistema plurinominal, es decir, por listas; que cuatro cupos se reservarían para personas elegidas por la Corte suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Senado de la República y la Cámara de Representantes; y tres para voceros de los gremios empresariales, las centrales obreras y los estudiantes, designados por el Presidente de la República según lista que le presentarán; así mismo, que dos sillas serían para los grupos guerrilleros vinculados al proceso de paz ya desmovilizados;*
- 9. Que no podrían ser miembros de la Asamblea Constituyente quienes estuvieran desempeñando algún cargo o empleo de responsabilidad política en el sector público o de*

representación pública en intereses privados; igualmente, que los miembros de la Asamblea Constituyente no podrían ser candidatos a ninguna corporación pública ni en 1992, ni en 1994,

10. Que la Asamblea se daría automáticamente su reglamento, pero que en caso de no lograr su aprobación en el término de diez días adoptaría el proyecto de reglamento preparado por el presidente de la República;

11. Que el texto de la reforma constitucional se sometería a control posterior de la Corte Suprema de Justicia para que esta decidiera si, en todo o en parte, había sido aprobada de conformidad con los criterios orientadores y el temario establecido;

12. Que se constituirían comisiones preparatorias conformadas por expertos para escuchar la opinión nacional y hacer un gran debate que ampliara la gama de propuestas”.²⁰

En la firma del Acuerdo, se convino aplazar hasta el 25 de noviembre de 1990 la fecha para convocar la Asamblea y elegir a sus miembros y se extendió el número de sus integrantes a setenta, creándose además un a comisión asesora del Ejecutivo, compuesta por seis personas designadas por el Presidente de la República, que se encargaría de redactar el proyecto definitivo que sería presentado a la Asamblea bajo responsabilidad del Gobierno, previa consulta con los representantes de las fuerzas políticas.

Cumplidos los trámites previstos, tanto en el artículo 214 de la Carta de 1886, como en el Decreto 432 de 1969, se procedió a estudiar el texto del Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990, que hacía notar la urgencia de la creación de nuevas bases de fortalecimiento institucional, que permitieran superar las situaciones de perturbación del orden público y hacía evidente en sus considerandos, que la convocación de una Asamblea Constitucional facilitaba la reincorporación de los grupos alzados en armas a la vida civil, puesto que los antiguos grupos guerrilleros como el M-19, manifestaron como elemento trascendental para ese significativo paso, la posibilidad de participar en el seno de la Asamblea Constitucional, como de hecho lo hicieron, junto con delegatarios del Quintín Lame, del PRT y del EPL.

El ya citado Decreto 1926 de 1990 es la pieza central de carácter jurídico-político de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente. A él se incorporó el acuerdo político del 2 de agosto (Casa de Nariño), con sus respectivas modificaciones. El Decreto contiene las bases para la integración de la Asamblea, los requisitos para ser delegatario y el texto de la papeleta que debía votarse, como ya lo vimos, y después había otra serie de catorce artículos donde se consignaban las medidas de carácter electoral que debían tomarse.

Además del acuerdo político, el Decreto 1926 incluyó considerandos para satisfacer la condición de conexidad con la perturbación del orden público, como la de la facilidad que

²⁰ CEPEDA ESPINOZA, Manuel José. *La Constituyente por dentro, mitos y realidades*. Imprenta Nacional, Santa Fe de Bogotá, D.C., 1993.

brindó la Asamblea Nacional Constituyente para la reincorporación de los grupos alzados en armas a la vida civil, citando el ejemplo del M-19, del EPL y del Quintín Lame.

Dentro del proceso de revisión constitucional del Decreto 1926 de 1990 ante la Corte Suprema de Justicia, actuaron como Ponentes los H. Magistrados Hernando Gómez Otálora y Fabio Morón Díaz, con base en las consideraciones, que rescatadas en lo sustancial, habían sido formuladas por el doctor Jaime Sanín Greiffenstein.

Durante el término de fijación en lista se oyeron numerosas voces de ciudadanos que intervinieron en el proceso conforme al derecho que expresamente les concedía la Carta anterior, en ocasiones para impugnar la validez del decreto 1926 en forma total y a veces para hacerlo con relación a partes de él; otras veces para defender su conformidad con la Carta Política; finalmente algunos pidieron que la Corte se inhibiera, pues consideraban que se trataba de una medida con fuerza política que rebasaba sus competencias y propiciaba un pronunciamiento del constituyente primario que escapa a todo juicio constitucional.

En breve síntesis, los defensores del decreto argumentaban que su significado era el de permitir una operación electoral, lo cual era posible a través de la ley conforme al artículo 180 de la Carta anterior, que le defería esas materias; decían también que la Nación, como depositaria de la soberanía a términos del artículo 2º ibídem, podía ejercer su poder cuando a bien lo tuviese.

Hubo quienes se mostraron partidarios de la convocatoria de una Asamblea nacional con el carácter de constituyente y no de meramente constitucional como se pretendía.

Algunos se detuvieron en aspectos particulares del decreto para decir, por ejemplo, que el derecho de postulación que allí se consignaba se limitaba por la proclamación del candidato mediante la firma de 10.000 adherentes o la presentación de una garantía. Otros, por el contrario, criticaron aspectos concretos de la norma en estudio, basándose en la existencia de la violación de los principios democráticos que debían inspirar la Asamblea, pues se convocaba a una reforma “limitada y elitista” que según ellos, dejaba por fuera las expresiones genuinas de la Nación. Esas glosas se enderezaron especialmente contra los siguientes aspectos de la norma: a) el número de delegatarios, que se estimaba insuficiente, b) la conformación de la Asamblea, tenida como antidemocrática y excluyente y c) las limitaciones establecidas al temario, que en su sentir, no se compadecían con la amplitud de los poderes del constituyente primario; por todo eso, se criticó también la inclusión en el decreto, del acuerdo político entre el Presidente de la República y los jefes de algunos partidos políticos.

Quienes impugnaron la validez constitucional del decreto, se fundamentaron en el quebrantamiento del artículo 218 de la Carta, concordado con el 13 del Plebiscito de 1º de

diciembre de 1957, ya que no se tuvo en cuenta que el Congreso era el único facultado para modificar la Constitución.

Igualmente se alegó que la Nación no es equivalente al cuerpo electoral y que, aún si lo fuese, sólo en el 91 se llamaba a un segmento a tomar la decisión en materia constitucional.

El Procurador General de la Nación, después de clasificar las impugnaciones y coadyuvancias y de encontrar cumplidos por el decreto los requisitos formales, a través de lo que él denominó “*La conexidad del Decreto. Alcance del Artículo 121*”, consideró el Acuerdo Político de la Casa de Nariño, como un acto administrativo que debía someterse al control del Consejo de Estado y la jurisdicción contencioso administrativa, pero que por la circunstancia de haberse incorporado al Decreto, hacía parte del mismo. Como alternativas finales, el Jefe del Ministerio Público planteó que si la reforma era un acto político, la Corte debería declararse inhibida, o declarar la inconstitucionalidad del decreto, puesto que no podía usarse el artículo 121 de la Constitución de 1886 para impulsar una reforma constitucional por fuera de las prescripciones del artículo 218.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, en su Sentencia de octubre 9 de 1990, marcó el camino definitivo del proceso constituyente, manifestando que *«Así pues, tanto por razones filosóficas como jurisprudenciales, para definir si el Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990 es constitucional, no basta compararlo con los artículos 218 de la Constitución y 13 del Plebiscito del 1º de diciembre de 1957, sino tener en cuenta su virtualidad para alcanzar la paz. Aunque es imposible asegurar que el mencionado Decreto llevara necesariamente a la anhelada paz, no puede la Corte cerrar esa posibilidad»*.²¹

Finalmente, la Corte Suprema de Justicia resaltó la importancia de un pronunciamiento de fondo, señalando que **“No puede la Corte evadir tan perentorio mandato, inspirado en muy sanas razones: El Ejecutivo tiene amplísimos poderes en un régimen Presidencialista como el Colombiano. Ya es mucho que, en las situaciones excepcionálísimas del artículo 121 se le otorguen además funciones legislativas, como para dejarlas sin control alguno”**. (negrilla por fuera del texto).

Por último, el decreto fue declarado constitucional, aunque con unas excepciones sobre el Acuerdo Político, un punto del considerando y el inciso 2º del artículo 2º; el inciso 2º del artículo 8º; una frase del artículo 9º; una frase del artículo 11 y otra del artículo 12.

Se produjo también un amplísimo Salvamento de Voto, de doce de los veintisiete magistrados que hacían parte de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

²¹ JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA. Tomo XX de 1991. Editorial Legis, Santa Fe de Bogotá, D.C., 1991.

Los doce magistrados que salvaron el voto, consideraron que el fallo se inspiró en razones políticas, discutidas en la deliberación, y que al hacerse así, apartándose de las consideraciones jurídicas, únicas que deben guiar una decisión de ésta índole, se deformó el sentido de la misión de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.

También encontraron los magistrados disidentes, que se dio al Artículo 121 de la Constitución de 1886 un alcance no igualado siquiera en las épocas anteriores a la consolidación del control constitucional.

Otras reservas estuvieron en que *«la sentencia dio valor a un pacto político, no en su totalidad, sino en las porciones que seleccionó, y que es contradictoria, censurando que definir la juridicidad de una norma por su contribución a la paz no era lo más apropiado»*.²²

Así fue como con el fallo de la H. Corte Suprema de Justicia, se concretaron las bases desarrolladas en el acuerdo suscrito por las fuerzas políticas el 23 de agosto de 1990, las que coincidieron las fuerzas sociales en la necesidad de convocar la Asamblea Nacional Constituyente, que, una vez realizadas las elecciones del 9 de diciembre de 1990, estuvo integrada por los siguientes Delegatarios:

-Constituyentes elegidos en las listas liberales: 23.

Horacio Serpa Uribe, Guillermo Perry Rubio, Eduardo Verano de la Rosa, Jaime Castro Castro, Hernando Herrera Vergara, Jesús Pérez González-Rubio, Carlos Lemos Simmons, Diego Uribe Vargas, Julio Salgado Vásquez, Antonio Galán Sarmiento, Helena Herrán de Montoya, Alfonso Palacio Rudas, Juan B. Fernández Renowitzky, Carlos Giraldo Ángel, Eduardo Espinosa Facio-Lince, Armando Holguín, Antonio Yepes Parra, Carlos Holmes Trujillo García, Guillermo Guerrero, Gustavo Zafra, Ivan Marulanda, Guillermo Plazas Alcid y Jaime Arias López.

-Constituyentes elegidos en la lista del M-19: 19.

Antonio Navarro Wolff, Carlos Ossa Escobar, Alvaro Leyva Durán, Rosemberg Pavón, José María Velasco, María Mercedes Carranza, María Teresa Garcés, Héctor Pineda, Fabio Villa, Angelino Garzón, Otty Patiño, Oscar Hoyos, Germán Toro, Orlando Fals Borda, Augusto Ramírez Cardona, Abel Rodríguez, Germán Rojas Niño, Alvaro Echeverry Uruburu y Francisco Maturana.

-Constituyentes elegidos en la lista del Movimiento de Salvación Nacional: 11.

Alvaro Gómez Hurtado, Carlos Lleras de la Fuente, Raimundo Emiliani Román, Tulio Cuevas, Alberto Zalamea, Cornelio Reyes, Ignacio Molina, Luis Guillermo Nieto Roa, Alvaro Cala, Carlos Daniel Abello Roca y Juan Carlos Esguerra Portocarrero.

²² JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA, Tomo Citado.

-Constituyentes elegidos en listas del Partido Conservador: 10.

Misael Pastrana Borrero, Augusto Ramírez Ocampo, Mariano Ospina Hernández, Hernando Yepes Arcila, Carlos Rodado Noriega, Juan Gómez Martínez, Hernando Londoño, Rodrigo Lloreda Caicedo, Miguel Santamaría Dávila y Rodrigo Llorente Martínez.

-Constituyentes elegidos por la lista de la Unión Patriótica U.P.: 2.

Alfredo Vázquez Carrizosa y Aida Yolanda Abella Esquivel.

-Constituyentes del Movimiento de Unión Cristiana: 2.

Jaime Ortiz Hurtado y Arturo Mejía.

-Constituyentes elegidos por los movimientos indígenas: 2.

Lorenzo Muelas Hurtado y Francisco Rojas Birry.

-Constituyente elegido en nombre del Movimiento Estudiantil: 1.

Fernando Carrillo Flórez.

-Constituyentes con Voz (Guerrilleros reinsertados a la vida civil):

Jaime Fajardo (EPL), Valentín González (EPL), Darío Mejía (PRT) y Alfonso Peña.

El documento, por ellos refrendado el 4 de julio de 1991, entró a regir, como ya se dijo, el 7 de julio de 1991, fecha en la cual se publicó la Gaceta Constitucional # 114, contentiva del texto definitivo de nuestra Carta, según lo determinó la Corte Constitucional en sentencia ya citada, que tuvo como ponente al H. Magistrado José Gregorio Hernández Galindo.

C. DEL REFERENDO COMO MECANISMO PARA REFORMAR LA CARTA:

Por primera vez desde que fue expedida la Constitución de 1991, se habrá de celebrar un referendo nacional²³, con la certeza de que las preguntas y materias sobre las que habrá de pronunciarse el pueblo colombiano no son de poca monta.

²³ El Presidente de la República Andrés Pastrana Arango, en alocución radiotelevisada del 30 de marzo de 2000, propuso convocar un referendo que contenía 17 temas para modificar la Constitución, sin embargo, el once de mayo de ese año, una vez precipitada la crisis ministerial con la renuncia del Ministro del Interior

El referendo podría decirse que posee un carácter mixto, pues no sólo en su trámite participa el Congreso de la República (Rama Legislativa), sino que en este caso la iniciativa fue gubernamental (Rama Ejecutiva), con el propósito de que el pueblo exprese su voluntad, previa revisión de la Corte Constitucional (Rama Judicial).

El artículo 378 Superior, al respecto del Referendo, consagra lo siguiente:

“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 qué votan positivamente y qué 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 éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral”.*²⁴

La norma del 378 Superior, también se encuentra contenida en el artículo 33 de la Ley 134 de 1994, la cual precisa que una vez expedidas las certificaciones por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, sobre el número de apoyos requerido, así como el fallo de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional convocará el referendo mediante decreto, en el término de ocho días²⁵, y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución.

Conforme a lo expuesto, la Corte Constitucional en el Auto # 001 de 2003, ha precisado que *“la convocatoria a un referendo se desarrolla en diversas etapas. Una de ellas es la ley por medio de la cual se somete a la decisión del pueblo colombiano el proyecto de reforma constitucional. Este acto debe cumplir entonces los requisitos exigidos para que cualquier proyecto se convierta en ley, entre los cuales se encuentra la sanción gubernamental, de conformidad con el artículo 157 y lo dispuesto en el Título XIII de la Carta.”*

Cabe anotar que, el artículo 241 numeral 1 de la Constitución, establece que en caso de que sea aprobada por el Congreso la convocatoria a referendo para reforma de la Constitución, antes del pronunciamiento popular, la Corte Constitucional deberá pronunciarse sobre la constitucionalidad de tal convocatoria. Los parámetros de tal

Nestor Humberto Martínez Neira, el Gobierno Nacional decidió retirar el proyecto de referendo de su trámite ante las Comisiones Primeras Constitucionales de Senado y Cámara, con el fin de unificar las propuestas con otras por entonces en curso y con la de los liberales oficialistas, sin que se avizorase un verdadero propósito de cambio de nuestra Constitución, lo cual llevó finalmente al hundimiento de la reforma.

²⁴ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit., página 875.

²⁵ Vale la pena precisar, que el Decreto no convoca las elecciones para la semana siguiente, sino que el Presidente de la República, dentro del plazo de ocho días, posterior al pronunciamiento de la Corte, convocará las elecciones. La Registradora Nacional del Estado Civil (e), Alma Beatriz Rengifo, ha expresado al señor Presidente de la República, que necesita de cien (100) días con posterioridad al fallo, para poder organizar adecuadamente las elecciones.

pronunciamiento de la Corte, según el artículo 379 constitucional, no serán otros que los establecidos en el Título XIII de la Carta (artículo 378 C.P.).

La constitucionalista Sandra Morelli Rico, ha expresado que “*el principal interrogante que genera la adecuada interpretación del artículo 378, se centra en las facultades que en virtud del mismo le corresponden al Congreso de la República. Sobre este particular aspecto hubo de pronunciarse el Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil con ponencia del doctor César Hoyos Salazar en fecha 6 de agosto del 98. Al respecto la Sala consideró que el Congreso al tramitar la ley de iniciativa gubernamental o popular, tiene la facultad de examinar la propuesta de reforma constitucional pero que no puede introducir modificaciones al temario o articulado constitutivo de la propuesta. El examen debe limitarse a evaluar la procedencia o conveniencia de la convocatoria del Referendo y en consecuencia, aprobar o negar el respectivo proyecto de ley.*

En el mismo sentido considera la Sala, que el Congreso puede efectuar reformas de tipo formal al articulado o temario del proyecto de reforma constitucional; no son procedentes, según el concepto del Consejo de Estado, las modificaciones de tipo sustancial al temario o articulado del proyecto.

Para explicar su conclusión, la Corporación consideró que se trataba de preservar la titularidad de la iniciativa en cabeza del Gobierno Nacional o del número de ciudadanos previstos en la Constitución; si el radio de competencia del Congreso fuese sustancial dicha titularidad se vería desdibujada”.²⁶

Sin embargo, la ilustre Secretaria de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, indica que esa Corporación llega a ciertas conclusiones a partir de integrar el texto de la Constitución la letra de la ley estatutaria 134 de 1994, en materia tan delicada como aquella que concierne a los mecanismos de referendo a la Constitución, dándose, a juicio de Morelli, una interpretación equívoca del artículo 378 Superior.

Añade Morelli Rico, que “Cuando el Constituyente de 1991 reconoció la titularidad del referéndum en cabeza o bien del Gobierno o bien de un porcentaje del censo electoral, no introdujo una categorización tendiente a otorgarle un mayor radio de competencias, de facultades, en fin de fuerza normativa a uno u otro camino de convocatoria del referéndum. En los dos casos nos encontramos ante canales constitucionalmente definidos, es decir, ante institutos constitucionales, igualmente legítimos, reglamentados en el mismo artículo de la Constitución, que deben ser interpretados a la letra so pena de desvirtuar el principio de supremacía de la Constitución.

Tampoco una interpretación teleológica permite hacer prevalecer el concepto del porcentaje del censo electoral sobre la institución gubernamental como titular de la iniciativa de referendo constitucional, pues esta última también tiene un sustento democrático.

²⁶ MORELLI RICO, Sandra. *Foro Sobre el Referendo Constitucional*. En: El Referendo Constitucional. Ediciones de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Colección Portable, Bogotá, D.C., 2002. Páginas 67 – 68.

*Tengamos presente que el carácter más o menos democrático de una reforma constitucional depende no tanto de quien haya tenido la iniciativa, sino del contenido de la misma. Adicionalmente la figura misma del referéndum determina que el articulado sea sometido a aprobación de los ciudadanos; el porcentaje del censo electoral exigido por la ley para su aprobación ha de garantizar su legitimidad democrática sin que ésta pueda verse mermada porque la iniciativa hay sido gubernamental y no de un grupo de ciudadanos.*²⁷

Históricamente el referendo data de la Grecia antigua y encuentra su apogeo en el siglo XX, particularmente en las últimas décadas del mismo. Esa peculiar situación se explica, de una parte por la desconfianza que afecta a las instituciones representativas y, por la otra, en razón a la aparición de nuevos Estados –particularmente en Europa-, en un escenario dominado por la búsqueda de la democracia como proyecto político.

“El referendo, a través de la manifestación directa del Pueblo, garantiza, por vías institucionales, la superación de las controversias que enervan el poder decisorio de las legislaturas, cuando éstas se atascan en un asunto fundamental, bloqueando la renovación del sistema político. Si bien las instituciones representativas, depositarias de la voluntad popular, son las más seguras garantías de libertad y de control democrático, no siempre sus decisiones alcanzan el cambio exigido, particularmente en épocas de crisis. No es de extrañar, por lo tanto, que sistemas políticos tan diferentes como el coreano, el norteamericano, el ruso, el chileno, el colombiano y el suizo integren el referendo a su normativa constitucional. De hecho, en el caso europeo occidental, la institución del referendo ha acompañado en forma recurrente las grandes decisiones políticas.

La historia contemporánea introduce el Referendo después de la República francesa. Entre 1793 y 1993, el número total de referendos realizados en Europa se acerca a los 800. El primero de ellos se llevó a cabo en 1793 cuando se puso en consideración del pueblo francés la Constitución Política.

América no ha sido ajena a la asidua utilización de este mecanismo democrático. Es frecuente encontrar en su historia contemporánea cambios en los sistemas políticos y de gobierno logrados a través de la decisión directa del pueblo. Sin embargo, no vamos a detenernos de manera específica en cada proceso democrático que hubiere incluido el referendo, tan sólo vamos a realizar unas anotaciones adicionales como las que siguen.

En el Salvamento de Voto a la Sentencia SU-1122 de 2001, la Corte Constitucional se refirió de manera particular al Referendo, en los siguientes términos:

“2. Noción de referendo

2.1. De orígenes remotos, el referendo ha sido una figura utilizada a lo largo de la historia de la humanidad dentro del contexto de la participación en la toma de decisiones. El término referendo viene del latín referéndum, derivado de referre y aparece en el lenguaje diplomático del imperio romano para aludir al hecho de someter a ratificación (ad referéndum) las propuestas de los negociadores. A pesar de que hoy en día el término

²⁷ MORELLI RICO, Op. Cit., páginas 77 – 78.

referendo parezca indefectiblemente ligado al carácter popular del mismo, no siempre ha sido así. En ocasiones, eran las autoridades de determinada entidad territorial las que tenían la potestad de votar para referendar o no un determinado texto; por ejemplo, en la Dieta Suiza, los representantes de los cantones aunque no tomaban ninguna decisión definitiva sometían a referendo, en el cual ellos eran los votantes, una norma y con posterioridad informaban a los cantones para respetar su autonomía en el marco de una confederación. Es válido entonces afirmar que el referendo es una figura que se apropió por parte de algunos sistemas de gobierno y del pueblo como herramienta para el ejercicio de la democracia participativa.

2.2. Algunos doctrinantes incluyen el referendo dentro de la categoría de las votaciones de opinión en oposición a las elecciones. En las primeras, el ciudadano se pronuncia sobre un asunto de fondo (político o jurídico); en las segundas, su pronunciamiento se da con respecto a una persona²⁸. Dentro de una concepción clásica pero vigente se entiende por referendo el “procedimiento por el cual se llama al cuerpo de ciudadanos a que exprese por una votación popular su opinión o su voluntad con respecto a una medida que otra autoridad ha tomado o trata de tomar”²⁹. No obstante, para ser más precisos en términos jurídicos, la noción de medida tomada por una autoridad se debe restringir al concepto de norma jurídica. Teniendo en cuenta esta precisión, se entendería por referendo “una manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo”³⁰. Acercando más el concepto en estudio a la normatividad colombiana, la Ley 134 de 1994 contempla en su artículo tercero la definición de referendo en los siguientes términos: “es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.”

2.3. Podemos encontrar una amplia gama de referendos. Por ejemplo, en el contexto territorial se diferencia el referendo nacional del departamental y el distrital o local³¹. Se puede distinguir el referendo legislativo del constitucional, y del administrativo³²; el de iniciativa gubernamental de aquel propuesto por el pueblo mismo³³. Además, podemos encontrar referendos en el ámbito interno o en el internacional. En cuanto a sus efectos, un referendo puede ser abrogatorio³⁴ cuando se vota para que una norma salga o no del

²⁸ GUILLAUME –HOFNUNG, Michéle. El Referéndum. Ágora Editores. 1989. pg 14

²⁹ LA FERRIÉRE, Julien. Manuel de droit constitutionnel, 1947, p.431. citado por GUILLAUME HOFNUNG, Michéle en El Referéndum. Ágora Editores. 1989. pg15

³⁰ BISCARETTI Paolo. Derecho Constitucional. Madrid. 1965. pg.422 citado por URIBE Vargas, Diego. El Referéndum. Ensayo Sobre la Democracia Semidirecta. Ediciones Tercer Mundo. 1967. pg. 64

³¹ A pesar de que constitucionalmente no se consagra los referendos de un ámbito diferente al nacional, la ley 134 de 1994 en su artículo 3 párrafo consagra que el referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.

³² En la Constitución Política se consagran los referendos de tipo legal (art. 170 referendo derogatorio de una ley por iniciativa del diez por ciento del censo electoral) y constitucional (art.374 y 377)

³³ Esta es la más alta manifestación de la democracia participativa en el contexto del referendo. En esta clase de referendo la iniciativa de la iniciación del referendo nace del mismo pueblo y es este quien a su vez, mediante la votación positiva o negativa del texto sometido a su consideración lo referenda o no.

³⁴ El artículo 377 de la Constitución consagra la posibilidad de derogar una reforma constitucional realizada por el congreso referente a derechos fundamentales, sus garantía y los procedimientos de participación popular si después de haber sido convocado el referendo por un 5% de los ciudadanos que integren el censo electoral vigente, participa al menos la cuarta parte del censo electoral y la mayoría vota contra lo reformado.

ordenamiento jurídico; confirmatorio³⁵, suspensivo (caso en el cual de obtenerse una mayoría por el sí, se suspendería la puesta en vigencia de una norma por voluntad popular) o consultivo, el cual no tiene carácter vinculante para las autoridades legislativas. Desde el punto de vista de la exigibilidad de su realización, se contemplan el referendo obligatorio³⁶ del facultativo³⁷. Finalmente, será permitido o prohibido³⁸ según se pueda o no someter determinada materia a referendo.”³⁹

En su exposición de motivos, el Presidente de la República, doctor Álvaro Uribe Vélez y su Super – Ministro Fernando Londoño, expresaron las bases del proyecto de ley por medio del cual se convoca al pueblo de Colombia a un Referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional, el cual fue radicado por el Ministro, una vez posesionado, a las 5:05 p.m. del 7 de agosto de 2003, como lo había prometido el Presidente Uribe durante su campaña a la Primera Magistratura del Estado.

En sus apartes, la exposición de motivos dice así:

“No puede construirse el Estado democrático, sino sobre las bases de una buena política. En el orden lógico de los factores, el rescate de instituciones transparentes, eficaces y prestigiosas, es asunto de la más alta prioridad. Esto no significa, desde luego, que baste para el empeño en que este Gobierno se ha comprometido frente al pueblo lo que a la reforma política se refiere. Está claro que el elemento prioritario y condicionante no significa que sea el único, ni siquiera el de mayor urgencia o importancia en el camino de la recuperación nacional y de la reconquista de la seguridad y del bienestar de la sociedad colombiana y de los seres humanos que la integran. Por eso la reforma política será un dato esencial, como se dijo lógicamente prioritario, pero en ningún caso el ingrediente único de una estrategia global o de conjunto. Sin política sana y franca no se hará buena economía, ni se recuperará la confianza pública ni se doblegará la inseguridad, ni se resolverán las hondas necesidades de los colombianos. Pero ella no basta a todos estos propósitos, que tendrán que ser no solamente planteados sino conquistados a partir de un esfuerzo simultáneo y de conjunto.

Entiende el Gobierno Nacional que jamás habrá una buena política, sin partidos sólidos y eficaces. La reciente incontenible práctica de las mini y de las microempresas electoreras, ha desdibujado el Congreso y le ha quitado dignidad a la política. Por eso toda esta reforma descansa en el empeño de recuperar los partidos, a través del simple mecanismo de un umbral que desestime la dispersión y por el contrario obligue a la concentración

³⁵ La Ley 134 de 1994, consagra en su artículo 5 la noción de referendo aprobatorio y lo consagra para leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales.

³⁶ Un ejemplo de éste es el consagrado en nuestra Carta Política en el artículo 307 en lo tocante al referendo al cual se debe someter la decisión tomada por el Congreso para transformar una región en entidad territorial. Intervendrán en este referendo los ciudadanos de los departamentos interesados.

³⁷ El artículo 377 constitucional antes mencionado, también es también ejemplo de referendo facultativo en cuanto el 5% de los ciudadanos integrantes del censo electoral pueden pedir la realización del mismo.

³⁸ El artículo 170 de la Carta Política consagra un ejemplo de referendo prohibido: “(...) no procede el referendo [derogatorio] respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias.”

³⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-1122 de 2001. Salvamento de Voto de los H. Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil. Página 52.

de fuerzas y de pensamientos afines para la construcción del Estadio o para que sirvan como alternativa de poder.

Es muy dolorosa la postración de la imagen que el pueblo colombiano tiene de sus corporaciones representativas. El hecho es inequívoco y no puede remitirse a duda que ese inquietante fenómeno, con el que será imposible convivir, tiene mucho que ver con la desintegración de los partidos, tanto como prácticas que degradaron la democracia y produjeron este penoso resultado. Es preciso recomponer cuanto antes esa imagen en la mente y en el corazón de los colombianos. En ese designio cabe la más alta responsabilidad a quienes acaban de ser ungidos por el voto popular como representantes del pueblo colombiano en el Congreso. De su patriotismo, de su inteligencia puesta al servicio de los más altos intereses de la Nación y de su voluntad generosa y desprendida para servirlos, depende en gran medida la suerte de Colombia. El Gobierno Nacional está convencido de que la Reforma Política se está haciendo al andar y que del ejemplo que dé este Congreso depende que los ciudadanos acepten que la democracia real y auténtica que echan de menos es posible y que es posible sobre esa base recomponer el dolorido paisaje de la realidad nacional. Pero siendo factor tan decisivo, el cambio de actitud de las nuevas corporaciones no será suficiente para desvanecer los fantasmas del clientelismo, las corruptelas y la politiquería. Es menester que todos esos propósitos, y los medios para conseguirlos, sean incorporados a un texto constitucional que no deje dudas sobre los alcances de una nueva intención y sobre la voluntad irrevocable de convertirla en hechos. Es por eso que el Gobierno le propone al Congreso que ahora se presenta en el escenario nacional, que con la aprobación de esta Ley de Referendo dé la prueba inequívoca de su voluntad de cambio y de su sintonía con el alma nacional...

(...)

Las reformas que hoy se proponen en este proyecto de ley de referendo, tienen una singular ventaja. Y es que en su gran mayoría han sido de tiempo atrás examinadas ante los ojos del país y sobre ellas se ha creado un clima de opinión decididamente favorable. Esa madurez de la Reforma contribuirá sin duda a su rápido examen y militará en servicio de su aprobación integral. Lo dicho no significa que el Gobierno desestime la pertinencia y aún la importancia de someterlo, en su sentido y en su texto, al riguroso examen que le sea menester... ...⁴⁰ (negritas fuera del texto).

Con la adopción de la propuesta gubernamental, una vez realizado el trámite ante el Congreso de la República, donde fue aprobado el jueves 19 de diciembre de 2002 por el Senado y el viernes 20 por la Cámara, e introducidas las correspondientes modificaciones al proyecto, la Corte Constitucional mediante Auto # 001 de enero 21 de 2003, suscrito por la Sala Plena de la Corporación, resolvió devolver el proyecto de ley # 47 de 2002 Senado – 57 de 2002 Cámara, al Presidente del Senado, para que continuase su trámite.

⁴⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Ministerio del Interior y la Justicia. Exposición de Motivos al Proyecto de Ley por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional. Bogotá, D.C., agosto 7 de 2002.

Se aclaró por la Corte Constitucional, que la ley que convoca al referendo tiene algunas características especiales, pero no es una ley estatutaria, puesto que no hace parte de las materias señaladas por el artículo 152 Superior. No se aplica por tanto, el artículo 241 que en su numeral 8 se refiere al control de los proyectos de ley estatutaria.

De otro lado, agrega el Auto, *“la regla general es que esta Corte controla leyes, y no proyectos que no han sido sancionados, y por ello se entiende que la Carta establece expresamente aquellos casos en los cuales, excepcionalmente, esta Corporación tiene competencia para controlar proyectos, a saber: aquellos objetados por el Gobierno y los proyectos de ley estatutaria (CP art. 241 ord. 8º). La ley que somete el proyecto de reforma constitucional a la decisión del pueblo, no se encuentra incluida en estas excepciones.*

El artículo 42 del decreto 2067 de 1991, que regula el procedimiento ordinario de los juicios ante la Corte, señala que esta Corporación decide sobre una ley y no sobre un proyecto. Dice la norma: “Cuando la Corte deba decidir sobre la constitucionalidad por vicios de forma de una ley en que se convoque a un referendo para reformar la Constitución o se disponga que el pueblo decida sí convoca a una Asamblea Constituyente se aplicará el procedimiento ordinario.” (subrayas no originales).

El análisis precedente – continúa la Corte-, es ya suficiente para concluir que el control ejercido por la Corte es un control posterior a la sanción y promulgación de la ley correspondiente, como también lo es el control sobre la ley en la cual se consulta al pueblo sobre si se convoca a una Asamblea Constituyente (CP art. 376 y Ley 134 de 1994 art. 60). Por lo tanto, el Gobierno Nacional sólo puede convocar el referendo si se ha surtido la revisión de constitucionalidad por esta Corte, la cual no puede entonces estar sujeta a la presentación de una demanda ciudadana.

El artículo 241 Superior, cuando sujeta el Control de la Corte a la existencia de una demanda ciudadana, expresamente establece que la Corte deberá “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad”, ya sea contra los actos reformativos de la Constitución, contra las leyes o contra los decretos extraordinarios (ords. 1º, 4º y 5º). Y por ello se entiende que en los otros casos, el control por la Corte no es activado por una demanda ciudadana.

La Constitución ha establecido un control reforzado, porque además del control automático que ejerce la Corte sobre la ley mencionada, es viable la acción pública de inconstitucionalidad contra el acto reformativo de la Constitución. Y este control reforzado es razonable por cuanto, como ya se señaló, la reforma a la Constitución por medio de un referendo es un procedimiento que comprende diversas etapas. Por ende, conforme al artículo 241, ord. 2, la Corte ejerce el control automático definitivo sobre la ley que somete a la decisión del pueblo un proyecto de reforma constitucional, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 379 superior.

Conforme a lo anterior, la Corte ejerce un control automático sobre todos los eventuales vicios de procedimiento en la formación de la ley que convoca a referendo (CP art. 241 ord 2).⁴¹

Una vez sancionada por el Jefe del Estado, se trata con la Ley 796 de 2003, de realizar profundos cambios estructurales en un tejido institucional que se encuentra en cuidados intensivos y que no funciona regularmente dentro del sistema de pesos y contrapesos, dando lugar a una corrupción sistemática y a una disfuncionalidad manifiesta al interior del Estado, que afecta la propia gobernabilidad y responsabilidad de los funcionarios públicos.

Este referendo se ha constituido, entonces, en una convocatoria a los colombianos para reconstruir las bases de la representación, para rescatar la confianza que se necesita a fin de preservar la cohesión social y superar nuestras dolencias. Justamente porque se trata de reconstruir las bases del poder político y de la representación, el Gobierno ha acudido al pueblo por intermedio de una ley tramitada ante el Congreso de la República, para que el constituyente primario, se manifieste dentro de la sociedad democrática que los acoge.

Nos queda una duda, ¿será una frase de mero trámite, o una advertencia de la H. Corte Constitucional al Gobierno y más específicamente a su fogoso Ministro del Interior y la Justicia, cuando dice en la parte final del Auto # 001 de 2003: **“Esta sentencia de control automático hace tránsito a cosa juzgada, y por ende es definitiva en lo que concierne al acto objeto de control por la Corte, razón por la cual, obliga a todas las autoridades del Estado”**?. (negritas y subrayas por fuera del texto).

EN DEFENSA DEL REFERENDO – LEY 796 DE 2003:

A. Competencia del Congreso para modificar total o parcialmente los proyectos de Acto Legislativo.

En este sentido, en la sentencia SU-747 de 1998, la Corte señaló que “las transformaciones introducidas en este campo [mecanismos democráticos de adopción de decisiones] por el Constituyente de 1991 denotan su fuerte compromiso con la profundización de la democracia en el país. En efecto, la Carta de 1991 le asigna un valor fundamental a la democracia, tanto en sus aspectos procedimentales -tales como las elecciones, el control de los mandatarios, los mecanismos de participación, la división de poderes, la regulación de los partidos políticos, etc-, como en sus aspectos sustanciales - que se expresan en los derechos fundamentales y en los fines y obligaciones del Estado⁴²”.

⁴¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Auto # 001 de 2003, enero 20.

⁴² En igual sentido C-1110 de 2000.

La ya citada Sandra Morelli Rico, ha expresado que *“argumentar que el Congreso, también órgano democrático y representativo, está inhibido para conocer, deliberar, introducir reformas a las iniciativas de referéndum originadas en la voluntad del porcentaje del censo electoral y no cuando el órgano originante es el Gobierno, no parece defensible”*.⁴³

Bien merece la pena destacar, incluso como lo ha dicho la Corte, en la Sentencia C-222 de 1997, que, *“tanto los proyectos de ley como los de Acto Legislativo se llevan al Congreso de la República precisamente para que éste debata acerca de su contenido, examine en profundidad el alcance y los propósitos de la propuesta y adopte de manera autónoma su decisión, según lo que estime conveniente en la materia de la cual se ocupa.*

Por tanto, es inherente a la función legislativa, y a la constituyente derivada, en su caso, la atribución de modificar y aun suprimir, total o parcialmente, el texto sometido a la consideración de las cámaras.

El artículo 160 de la Carta, aplicable en ese punto a proyectos de ley y de Acto Legislativo, establece que durante el segundo debate cada cámara “podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”.

Ello indica, con entera claridad, que, si se hace un examen sistemático con el artículo 375, inciso 3, de la Constitución, las modificaciones o supresiones provenientes del primer período ordinario de sesiones inciden de manera definitiva en el segundo período, de acuerdo con lo expuesto, pues en él sólo pueden ser considerados los textos que resulten aprobados, después de los cuatro debates correspondientes, debidamente votados, en primera vuelta.

Expresamente, el artículo 154 de la Constitución Política señala que, inclusive respecto de proyectos confiados a la iniciativa exclusiva del Gobierno, las cámaras podrán introducir cuanta modificación estimen pertinente.

Más todavía, el artículo 161 de la Constitución contempla el caso de posibles discrepancias, que pueden ser de fondo, entre lo resuelto por una de las cámaras y lo aprobado en otra, y, si tal posibilidad existe, obedece a la facultad de una y otra para cambiar, según el análisis efectuado, los textos originales del proyecto.

Tampoco las comisiones permanentes de Senado y Cámara están vinculadas por el texto elaborado por los autores del proyecto, de manera que, siempre que se haya llevado a cabo el debate respectivo con arreglo a los requisitos señalados en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, es posible que se eliminen artículos propuestos y, desde luego, que el proyecto sea negado en su totalidad.

En esa forma, lo que llega al siguiente debate, y sobre lo cual deberá recaer la decisión que en él se adopte, es lo que se aprobó en las instancias anteriores. De allí resulta que los textos no aprobados en los primeros debates han quedado fuera del proyecto, a menos que se decida, con las mayorías correspondientes, volverlos a incorporar al

⁴³ MORELLI RICO, Sandra, Op. Cit., páginas 77 – 78.

mismo, pero esto sólo puede acontecer en el primer período y sobre el supuesto de que se vuelvan a surtir los debates que hayan faltado al texto suprimido y reincorporado. Si ello implica contradicción entre las cámaras, tiene lugar, además, lo previsto en el artículo 161 de la Constitución.”⁴⁴

B. PRONUNCIAMIENTO ÚNICO:

Ruego a la H. Corte Constitucional, acogerse de manera única, por mandato imperativo de la Constitución Política, al artículo 379 Superior para emitir su fallo definitivo.

La norma citada, a la letra dice así:

“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.”⁴⁵*

C. SOBRE ALGUNOS DE LOS PUNTOS DE LA LEY 796 DE 2003:

Pregunta 1. Pérdida de Derechos Políticos.

Creo que la extensión de la inhabilidad para quienes cometan delitos en contra del patrimonio del Estado es muy pertinente, pues no bastaría con que el Estado haya ejercido contra el funcionario la Acción de Repetición, reglamentada por la Ley 678 de 2001, que se expidió en desarrollo del artículo 90 Superior, pues el funcionario buscaría llegar de nuevo a un cargo público, con el propósito de sanear su buen nombre o de continuar con sus malas acciones.

Pregunta 2. Voto Nominal.

Como lo expresó el Gobierno, es de la esencia del sistema democrático que el pueblo sepa de qué manera obran sus representantes. El voto nominal, contenido en la pregunta 2, que modifica el artículo 133 Superior, debe ser constitucional, ya que el elegido, es responsable ante la sociedad y ante su electorado, que en últimas fue el que lo llevó a ejercer un cargo en su nombre.

Pregunta 3. Suplencias.

Considero que el espíritu de la pregunta inicialmente propuesta es bueno, ya que se evita el “carrusel” en las Corporaciones Públicas de elección popular, pero su actual redacción la hace confusa. Se habla de las vacancias que sí generan suplencias, más no así la generan la renuncia. ¿Cómo queda al fin la norma?

Pregunta 4. Facultades de las Corporaciones Públicas en la dirección y control de la Hacienda del Estado.

Como dice el Gobierno en su exposición de motivos, *“tras el halago de los famosos auxilios, o de las viejas partidas que alguien llamó de “fomento electoral”, el parlamento y sus miembros resignaban la misión fundamental de examinar el presupuesto nacional y el destino de los recursos públicos”*. La aseveración del Gobierno es muy indicativa de los índices de manejo de los recursos que se envían a

⁴⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-222 de 1997. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

⁴⁵ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro, Op. Cit., página 875.

las regiones de los parlamentarios con más capacidad de cabildeo; el examen del interés nacional o regional, franco, limpio y transparente, nos lleva a considerar la constitucionalidad de esta reforma al artículo 346 de la Carta.

Pregunta 5. Servicios Administrativos del Congreso.

Sin compromiso en la gestión legislativa, un ente específico ha de llevar la gestión administrativa del Congreso, así como en la Presidencia existe un Departamento Administrativo. Los Congresistas deben dedicarse a su verdadera función: hacer las leyes.

Pregunta 6. Reducción del Congreso.

Esta es una pregunta que con la redacción de los nuevos artículos 171, 176 y 263 y de sus párrafos transitorios, hace difícil la comprensión de lo que se busca a cualquier ciudadano de Colombia.

Sin embargo, para justificar su constitucionalidad, por ejemplo en el caso del Senado, que pasaría de 102 a 83 miembros, veamos, con cifras de 2001, el ahorro que se generaría⁴⁶:

Ingresos Mensuales Congresistas Vigencia Fiscal de 2001	
Asignación básica	\$3.079.636.00
Gastos de Representación	\$5.474.904.00
Prima de localización y vivienda	\$3.326.766.00
Prima de Salud	\$ 855.455.00
Ingreso Mensual	\$12.736.761.00
Prima Anual de Servicios	\$ 6.368.380.00
Prima de Navidad	\$13.267.459.00
Ingreso Promedio Mensual de un Congresista	\$14.373.081.00
Ingreso Anual de Congresista	\$172.476.971.00
AHORRO: (a valores de 2001):	
Ingreso Anual por 19 senadores menos	\$3.449.539.420.00

Hay que indicar que la reducción del Congreso, así como la modificación de la elección de sus miembros, de los diputados, concejales y miembros de las juntas administradoras locales, con los llamados umbrales de votación evitaría las operaciones avispa y generaría una verdadera cultura de bancada en las corporaciones públicas de elección popular.

Para algunos, que tal vez se oponen, es una disposición que discriminaría a las minorías para convertirse en partido político. Pero ¿cuántos partidos y movimientos políticos existen y reciben financiación anual por parte del Estado? La reducción generaría un ahorro muy importante y benéfico para las finanzas estatales.

En cuanto a las circunscripciones especiales de paz, cuán importantes serían si los grupos al margen de la ley, pudieran expresar sus ideales políticos desde el Congreso.

Pregunta 7. Pérdida de la Investidura.

Este artículo es a todas luces saludable, siempre y cuando también se sancione la temeridad en la solicitud de pérdida de la investidura que algunos ciudadanos

⁴⁶ CÁRDENAS TORRES, Pablo Enrique. *Jueces de Paz*. Editorial LEGIS, Bogotá, D.C., 2002, Página 218.

anónimos ejercen ante el Consejo de Estado por solicitud de los verdaderos interesados.

Pregunta 8. Limitación de pensiones y salarios con cargo a recursos de naturaleza pública.

La norma se queda corta, pues conserva una discriminación al consignar excepciones para los que estén amparados por regímenes especiales, con lo cual, en el Congreso se incentivaría el lobby por modificar nuevamente el régimen de la seguridad social para amparar a otros que en este momento no lo tengan y dejar verdaderamente desprotegidos a quienes sí lo necesiten.

Preguntas 9 y 10. Supresión de Contralorías Departamentales y Municipales y de las Personerías.

En materia de eficacia y de austeridad, estos organismos están muy lejanos de dar ejemplo en las ciudades, su misión es incierta y sus resultados desalentadores. La única duda es cómo la Contraloría General de la República ajustará su nómina y funciones para ejercer el adecuado control del gasto público a nivel municipal y departamental, amén del regional.

En cuanto a las personerías, la propuesta es muy adecuada en cuanto a su supresión, pues triplican las funciones de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del pueblo como integrantes del Ministerio Público. El Gobierno ha debido proponer la integración de la Procuraduría con la Defensoría y hacer desaparecer ésta última, que en ocasiones, actúa como rueda suelta del engranaje estatal.

Pregunta 11. Auxilios con dineros públicos.

Creo que aquí la Corte ha de intervenir en proponer una adecuada redacción de la adición al artículo 355, pues quedaría repetido el actual inciso primero, con el que se busca añadir.

Sin duda el tema de los auxilios ha surgido con otras denominaciones dentro del presupuesto nacional y su control debe ser muy eficaz, pero ahí también cabe responsabilidad política e incluso fiscal a los gobiernos anteriores, que con los llamados “fondos de cofinanciación”, han revivido el “mounstruo de muchas cabezas” como dice el Gobierno en su exposición de motivos.

Preguntas 12 y 13. Recursos para Educación y Saneamiento Básico.

Aunque el Gobierno no se canse de decir que la educación es el comienzo de una sociedad igualitaria y progresista, estas preguntas establecen discriminaciones con las clases verdaderamente marginadas de la sociedad, que son los que están ubicados en los estratos 3 y 4, vergonzantes a fuero, e imposibilitados para pedir limosna, son los colombianos que sufren más la ausencia de educación, pues sus hijos no acceden a las escuelas públicas (tan sólo en Bogotá 70.000 para el 2003, pertenecientes a estos estratos se quedaron sin Colegio), ni al régimen subsidiado de salud. Aquí la Corte debe intervenir y ampliar la cobertura para que exista una verdadera justicia social.

Pregunta 14. Finanzas Públicas Sanas.

Es loable buscar el fortalecimiento de las reservas del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y para el pasivo pensional del sector salud. Pero, ¿no es demagógico dejar en manos del constituyente primario el aumento de salarios, cuando sobre este punto la pregunta 8 ha estipulado otros mecanismos a aplicar?

Pregunta 15. Partidos Políticos.

Aunque nuestra democracia participativa permite, de acuerdo con el artículo 40 superior, crear partidos y movimientos políticos casi sin limitaciones, es muy

conveniente introducir esta modificación para evitar las que algunos han llamado las “famiempresas electorales”. La venta de avales y de renglones debe ser una práctica restringida, para que en verdad quien goce del favor popular y presente adecuados programas en su campaña, sea el elegido y no por ello busque una curul para crear su propio movimiento y así gozar de franquicia postal, programas de radio y televisión, financiación estatal y gastos de reposición electoral. La Corte aquí debe establecer, a mi juicio, los destinos específicos del ahorro que genere esta medida.

Pregunta 16. Dosis Personal.

Una inadecuada interpretación del derecho al libre desarrollo de la personalidad, fue el que llevó en 1994 a que la Corte tomara tan irrecordable decisión, que ha perjudicado a muchísimos hogares colombianos, cuando adoptó la concepción de la libertad como libertad absoluta. La Sentencia de un actual Senador le devolvió la vida al principio de *Laissez faire-laissez passer*, horror de horrores del desueto “Estado gendarme” y sólo refleja la concepción del liberalismo individualista decimonónico.

Ojalá la Corte tenga en cuenta, con la medida que los caracteriza y el paso de casi diez años desde expedida la Sentencia C-221 de 1994, una frase contenida en el Salvamento de Voto de cuatro Magistrados: “*No podemos los suscritos magistrados compartir esta **interpretación profundamente individualista y absolutista**, a la vez, del artículo 16.*”⁴⁷(negrillas fuera del texto).

Pregunta 17. Períodos de Autoridades Territoriales.

Considero que esta pregunta busca irregularmente beneficiar a los actuales mandatarios departamentales, distritales y municipales del Acto Legislativo # 002 de 2002 que ya amplió el período para los que sean elegidos en octubre de este año.

La pregunta que tengo para la Corte es: Si se realiza el trámite ordinario de control constitucional de la ley 796 de 2003, la Corte estaría más o menos emitiendo el fallo el 27 de julio. El Presidente convocaría a elecciones dentro de los ocho (8) días siguientes, teniendo en cuenta el comentario de la Registradora Nacional de que no podrá organizar elecciones antes de cien (100) días luego de emitido el fallo, esto nos daría más o menos finales de octubre. ¿Sabiendo que las elecciones departamentales, municipales y distritales han de efectuarse el último domingo de octubre, qué pasaría con esta pregunta? ¿Se realizarían elecciones pero los elegidos sólo se posesionarían un año después?

Pregunta 18. Vigencia.

En este momento surge una duda sobre la vigencia, pues al tiempo marcha a pasos agigantados la reforma política en el Congreso. ¿Cuál primaría?, la del Referendo o la que se apruebe por ley?

Es muy importante que de acuerdo con el número de electores, la reforma constitucional vía referendo se aplique de inmediato, en caso de ser aprobada, y si sale antes la reforma política, la Corte incorpore una cláusula transitoria de aplicabilidad de éste en la decisión que tome sobre su constitucionalidad.

Pregunta 19. Votación en bloque.

La pregunta 19, establece que el referendo puede aprobarse integralmente, o así mismo, manifestar el rechazo al mismo sin que le sea necesario marcar con el sí o con el no las preguntas anteriores.

⁴⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-221 de 1994. (mayo 5). Demanda de inconstitucionalidad contra el literal j) del artículo 2º y artículo 51 de la ley 30 de 1986. SALVAMENTO DE VOTO. Magistrados: José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

Según la ley electoral, más de una marca en el tarjetón anula el voto. ¿Qué pasa con el voto de quien está marcando, se aburre y se remite a la última pregunta? ¿Sus pronunciamientos anteriores, positivos, negativos o en blanco hacen nulo el voto?

Del Señor Magistrado Ponente, con toda atención,

HERNÁN ALEJANDRO OLANO GARCÍA

Director del Departamento de Derecho Público – Universidad de La Sabana
Miembro Correspondiente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

CONGRESO DE LA REPUBLICA

LEY 796 DE 2003

(enero 21)

por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Convocatoria.* Convócase al pueblo colombiano para que, en desarrollo de lo previsto en los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante referendo, decida si aprueba el siguiente proyecto de acto legislativo.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

EL PUEBLO DE COLOMBIA

DECRETA:

1. PERDIDA DE DERECHOS POLITICOS

PREGUNTA: CON EL FIN DE PRECISAR Y AMPLIAR LAS INHABILIDADES PARA EJERCER CARGOS PUBLICOS O CONTRATAR CON EL ESTADO, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

El quinto inciso del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

SI NO VOTO EN BLANCO

2. VOTO NOMINAL

PREGUNTA: PARA QUE EL PUEBLO SE INFORME COMO VOTAN SUS REPRESENTANTES EN EL CONGRESO, LAS ASAMBLEAS, LOS CONCEJOS MUNICIPALES, DISTRITALES Y LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

El inciso segundo del artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

El elegido por voto popular en cualquier corporación pública, es responsable ante la sociedad y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Su voto, salvo para asuntos de mero trámite, será nominal y público.

SI NO VOTO EN BLANCO

3. SUPLENCIAS

PREGUNTA: PARA ELIMINAR LAS SUPLENCIAS DE LOS CONGRESISTAS, DIPUTADOS, CONCEJALES Y MIEMBROS DE JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 134. Los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes . Las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista, según el orden de inscripción en ella. La renuncia voluntaria no producirá como efecto el ingreso a la corporación de quien debería suplirlo.

Derógase el artículo 261 de la Constitución Política.

SI NO VOTO EN BLANCO

4. FACULTADES DE LAS CORPORACIONES PUBLICAS DE ELECCION POPULAR EN LA DIRECCION Y CONTROL DE LA HACIENDA PUBLICA

PREGUNTA: PARA HACER EFECTIVA LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD, DEL CONGRESO, LAS ASAMBLEAS Y LOS CONCEJOS, EN LA FORMULACION Y CONTROL DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS Y GASTOS DEL ESTADO, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

Adiciónase al artículo 346 de la Constitución Política un inciso y un párrafo del siguiente tenor:

Los gastos de inversión, incluidos en el proyecto de presupuesto presentado al Congreso por el Gobierno, recogerán el resultado de audiencias públicas consultivas, convocadas por los gobiernos nacional, departamentales y del Distrito Capital, y del análisis hecho en el Congreso por las comisiones constitucionales y las bancadas de cada departamento y Bogotá. El presupuesto no incluirá partidas globales, excepto las necesarias para atender emergencias y desastres. El Congreso de la República participará activamente en la dirección y control de los ingresos y los gastos públicos, lo cual comprenderá, tanto el análisis y la decisión sobre la inversión nacional, como sobre la regional. La Ley Orgánica del Presupuesto reglamentará la materia, así como la realización de las audiencias públicas especiales de control político, en las cuales los congresistas formularán los reclamos y aspiraciones de la comunidad. Lo relativo a las audiencias, dispuesto en este artículo, se aplicará a la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, en todas las entidades territoriales.

Parágrafo. Con excepción de los mecanismos establecidos en el título XII de la Constitución Política, en ningún caso y en ningún tiempo, los miembros de las corporaciones públicas podrán, directamente o por intermedio de terceros, convenir con organismos o funcionarios del Estado la apropiación de partidas presupuestales, o las decisiones de destinación de la inversión de dineros públicos. Lo dispuesto en este párrafo se aplicará a la elaboración y aprobación de presupuesto en todas las entidades territoriales.

SI NO VOTO EN BLANCO

5. SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DEL CONGRESO

PREGUNTA: PARA SEPARAR LAS FUNCIONES LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS DEL CONGRESO, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE

ARTICULO?

Adiciónase el artículo 180 de la Constitución Política, con el siguiente numeral:

Artículo 180. Los congresistas no podrán:

(...)

5°. Participar, bajo ninguna circunstancia, individual o colectivamente, en las funciones administrativas del Congreso, salvo para la conformación de su Unidad de Trabajo Legislativo. Los servicios técnicos y administrativos de las Cámaras Legislativas estarán a cargo de una entidad pública o privada, que ejercerá sus funciones con plena autonomía, conforme lo establezca la ley.

SI [] NO [] VOTO EN BLANCO []

6. REDUCCION DEL CONGRESO

PREGUNTA: PARA REDUCIR EL TAMAÑO DEL CONGRESO Y MODIFICAR LA ELECCION DE LOS CONGRESISTAS, DIPUTADOS, CONCEJALES Y MIEMBROS DE JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES, ¿APRUEBA USTED LOS SIGUIENTES ARTICULOS?

El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por ochenta y tres (83) senadores, elegidos de la siguiente manera: setenta y ocho (78) elegidos, en circunscripción nacional, dos (2) elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, y tres (3) en circunscripción nacional especial de minorías políticas.

Para la asignación de curules en la circunscripción nacional, sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral, se aplicará el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo solamente el total de votos válidos obtenidos por estas listas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas, se determinará por el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política. Los representantes de las comunidades indígenas, que aspiren a integrar el Senado de la República, deben haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad, o haber sido líderes de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior.

Parágrafo transitorio. Si transcurrido un año de vigencia de la presente reforma constitucional, el Congreso no hubiere aprobado la ley para la elección de minorías políticas, el Presidente de la República la expedirá por decreto en los tres meses siguientes.

El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.16 por ciento de la población nacional o fracción mayor del 0.58 por ciento de la población nacional que resida en la respectiva circunscripción, por encima del 1.16 por ciento inicial. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Para la asignación de curules de las circunscripciones territoriales de la Cámara de Representantes, de las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales y las juntas administradoras locales, solo se tendrán en cuenta las listas que obtengan, al menos, el cincuenta por ciento (50%) del respectivo cociente electoral. Para la asignación de curules, entre las listas que superen este umbral, se aplicará el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo sólo el total de los votos válidos emitidos para estas listas. Si ninguna superare dicho umbral, se asignarán todas las curules por el sistema de cifra repartidora, definido en el Artículo 263 de la Constitución Política.

Adicionalmente, se elegirán cuatro (4) representantes para circunscripciones especiales, así: dos (2) para comunidades negras, uno (1) para la comunidad indígena y uno (1) elegido por los colombianos que residan en el exterior.

Parágrafo. Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley, que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz, bajo la dirección del Gobierno, este podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que se realicen antes del 7 de agosto del año 2006, o nombrar directamente, por una sola vez, un número plural de congresistas, diputados y concejales, en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados.

El número será establecido por el Gobierno Nacional, según la valoración que haga de las circunstancias y del avance del proceso. Los nombres de los congresistas, diputados y concejales a que se refiere este artículo, serán convenidos entre el Gobierno y los grupos armados, y su designación corresponderá al Presidente de la República.

Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos necesarios para ser congresista, diputado y concejal.

Parágrafo transitorio. Una vez entre en vigencia la presente reforma constitucional, ningún departamento deberá perder más del 33% de su representación actual en la Cámara de Representantes. Si esto llegare a ocurrir, se asignará una curul adicional en dicha Cámara, a cada uno de estos departamentos.

El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 263. La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación pública se hará por el sistema de cifra repartidora. Este sistema resulta de aplicar aquella cifra única que, obtenida utilizando la sucesión de números naturales, permita repartirlas todas por el mismo número de votos en la correspondiente circunscripción.

Para efectos de la determinación de la votación mínima requerida, a que se

refiere el artículo 176 de la Constitución Política, se entiende por cuociente electoral el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos a proveer.

Artículo transitorio. Lo dispuesto en los artículos 171 y 176 de la Constitución Política regirá para las elecciones que se celebren en el año 2006. Los umbrales y el sistema de asignación de curules previstos para asambleas, concejos y juntas administradoras locales, se aplicarán a partir de las elecciones de 2003.

SI NO VOTO EN BLANCO

7. PERDIDA DE INVESTIDURA

PREGUNTA: PARA PRECISAR Y AMPLIAR LAS CAUSALES DE PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS, DIPUTADOS, CONCEJALES Y MIEMBROS DE JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

El artículo 183 de la Constitución Política se modifica en sus numerales 2 y 3, y se adiciona con los numerales 6 y 7, y dos párrafos, del siguiente texto:

Artículo 183. Los congresistas, los diputados, los concejales y cualquier otro miembro de las corporaciones elegidas popularmente, perderán su investidura:

2. Por la inasistencia, sin causa justificada, en un mismo periodo ordinario de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias, o de la respectiva comisión, que hubieren sido citadas para votar proyectos de acto legislativo, de ley, ordenanzas, acuerdos, mociones de censura, o elección de funcionarios, según el caso.

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de instalación de la respectiva corporación, o a la fecha en que fueran llamados a posesionarse.

6. Por violar el régimen de financiación de campañas electorales, por compra de votos, o por participar en prácticas de trashumancia electoral.

7. Por gestionar o aceptar auxilios con recursos públicos, cualquiera que hubiese sido su forma de aprobación o ejecución.

Parágrafo 2°. La ley reglamentará las causales de pérdida de investidura de los miembros de las corporaciones públicas, para garantizar los principios de proporcionalidad, legalidad, debido proceso y culpabilidad. Igualmente, fijará el procedimiento para tramitarla y dispondrá una mayoría calificada para imponer la sanción y su graduación, de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Esta disposición no tendrá efectos retroactivos.

Facúltese al Presidente de la República para que, en el término de 90 días, contados a partir de la entrada en vigencia de esta reforma constitucional, mediante decreto con fuerza de ley, adopte las disposiciones contenidas en el presente artículo.

Parágrafo 3°. El servidor público que ofrezca cuotas o prebendas burocráticas a un congresista, diputado, o concejal, a cambio de la aprobación de un proyecto de acto legislativo, ley, ordenanza, o acuerdo, será sancionado por falta gravísima con pérdida de empleo.

SI NO VOTO EN BLANCO

8. LIMITACION DE PENSIONES Y SALARIOS CON CARGO A RECURSOS DE NATURALEZA PUBLICA

PREGUNTA: COMO MEDIDA PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES SOCIALES Y CONTROLAR EL GASTO PUBLICO, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

Adiciónase el artículo 187 de la Constitución Política, con el siguiente texto:

A partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, la persona que adquiriera el derecho a pensionarse no podrá recibir con cargo a recursos de naturaleza pública, una pensión superior a veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Se exceptúan quienes tengan derechos adquiridos y quienes estén amparados por los regímenes pensionales exceptuados y especiales.

La vigencia de los regímenes pensionales exceptuados, especiales, o provenientes de normas y acuerdos entre nacionales de cualquier naturaleza, expirará el 31 de diciembre de 2007, con excepción del régimen pensional de los Presidentes de la República que tendrá eficacia desde la fecha de entrada de la presente reforma constitucional.

El régimen de transición será reglamentado por la ley del Sistema General de Pensiones.

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, a partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, con las excepciones temporales anteriores, serán los establecidos en la ley del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición alguna o invocarse acuerdos entre nacionales, de ninguna naturaleza, para apartarse de lo allí establecido.

Con las excepciones previstas en la ley del Sistema General de Pensiones, a partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, no podrán reconocerse pensiones de vejez o jubilación a personas con menos de 55 años de edad.

La Ley General de Pensiones ordenará la revisión de las pensiones decretadas sin el cumplimiento de los requisitos legales, o con abuso del derecho.

A partir del 1° de enero del año 2005, y hasta diciembre de 2006, no se incrementarán los salarios y pensiones de los servidores públicos, o de aquellas personas cuyos salarios y pensiones se paguen con recursos públicos, en ambos casos cuando devenguen más de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Se excluye de esta disposición el régimen legal para los miembros de la Fuerza Pública.

SI NO VOTO EN BLANCO

9. SUPRESION DE CONTRALORIAS DEPARTAMENTALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES

PREGUNTA: PARA SUPRIMIR LAS CONTRALORIAS MUNICIPALES, DISTRITALES Y DEPARTAMENTALES, Y ASIGNAR SUS FUNCIONES A LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 272. El control de la Gestión Fiscal de las entidades del orden territorial será ejercido, con austeridad y eficiencia, por la Contraloría General de la República, para lo cual podrá apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria, o empresas privadas escogidas en audiencia pública, celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Contraloría.

Las Contralorías departamentales, distritales y municipales, hoy existentes, quedarán suprimidas cuando el Contralor General de la República determine que está en condiciones de asumir totalmente sus funciones, lo cual deberá suceder a más tardar el 31 de diciembre de 2003. En el proceso de transición se respetará el periodo de los contralores actuales. Los funcionarios de la Contraloría General de la República, que se designen para desempeñar estos cargos, serán escogidos mediante concurso de méritos y deberán ser oriundos del departamento respectivo.

SI NO VOTO EN BLANCO

10. SUPRESION DE PERSONERIAS

PREGUNTA: PARA ASIGNAR LAS FUNCIONES DE LAS PERSONERIAS A LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION Y A LA DEFENSORIA DEL PUEBLO, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

Adiciónase el artículo 280 de la Constitución Política con los siguientes incisos:

La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de su respectiva competencia, ejercerán todas las facultades que en la Constitución y la ley se atribuyen a las personerías municipales o distritales. La Procuraduría y la Defensoría cumplirán estas funciones con austeridad y eficiencia, pudiendo apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria o empresas privadas, escogidas en audiencia pública, celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Procuraduría o de la Defensoría.

El Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo reorganizarán sus entidades para asumir las funciones previstas en este artículo. En aquellos municipios donde no lo puedan hacer, se mantendrá la personería respectiva. A más tardar en el mes de febrero de 2004 quedarán suprimidas todas las personerías de los municipios y distritos de más de cien mil habitantes.

Los funcionarios de la Procuraduría o de la Defensoría, que se designen para desempeñar estos cargos, serán escogidos mediante concurso de méritos y deberán ser oriundos del departamento respectivo.

SI NO VOTO EN BLANCO

11. AUXILIOS CON DINEROS PUBLICOS

PREGUNTA: PARA ERRADICAR DEFINITIVAMENTE LOS AUXILIOS, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

Adiciónase el artículo 355 de la Constitución Política con los siguientes incisos:

Así mismo, queda prohibida cualquier forma de concesión de auxilios con recursos de origen público, bien sean de la Nación, los departamentos o los municipios, sus entidades descentralizadas, o los establecimientos públicos o las empresas industriales y comerciales, o las sociedades de economía mixta, mediante apropiaciones, donaciones o contratos que tengan por destino final, en todo o en parte, apoyar campañas políticas, agradecer apoyos o comprometer la independencia de los miembros de corporaciones públicas de elección popular.

Sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar, la violación de estas prohibiciones constituye causal de destitución o desvinculación para el servidor público que la promueva, tolere o ejecute, lo mismo que de inhabilidad para el ejercicio, en el futuro, de cualquier otro cargo o función pública, y de pérdida de investidura para el congresista, diputado, concejal o miembro de juntas administradoras locales que la consume.

SI NO VOTO EN BLANCO

12. NUEVOS RECURSOS PARA EDUCACION Y SANEAMIENTO BASICO

PREGUNTA: PARA DESTINAR EL AHORRO QUE PRODUZCA LA SUPRESION DE LAS CONTRALORIAS TERRITORIALES Y LAS PERSONERIAS, A LA EDUCACION Y AL SANEAMIENTO BASICO, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

Inclúyase en la Constitución Política un artículo nuevo, que codificará la Sala de Consulta del Consejo de Estado, y que quedará así:

Artículo. El ahorro generado en las entidades territoriales, por la supresión de las contralorías territoriales y las personerías, se destinará, durante los 10 años siguientes a su vigencia, a la ampliación de la cobertura y al mejoramiento de la calidad, en educación preescolar, básica y media, y a la construcción y sostenimiento de restaurantes escolares, o al saneamiento básico, una vez se hayan cancelado todas las erogaciones por concepto laboral, prestacional y pensional, a favor de los servidores públicos de las entidades suprimidas. La ley, a iniciativa del Gobierno, reglamentará el modo de aplicación de estos recursos.

Los dineros destinados para educación, en virtud de lo dispuesto en este artículo, garantizarán el financiamiento de los costos de matrículas y derechos académicos de los estudiantes pertenecientes al estrato 1, toda vez que se trate de la ampliación de cobertura.

SI NO VOTO EN BLANCO

13. RECURSOS PARA LA EDUCACION Y EL SANEAMIENTO BASICO

PREGUNTA: PARA FORTALECER LOS PLANES DE EDUCACION Y SANEAMIENTO BASICO Y EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 361. Los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos, municipios y distritos productores y portuarios, y a Cormagdalena, se destinarán a las entidades territoriales, en

los términos que señale la ley.

Estos fondos se aplicarán así: el 56% a la ampliación de la cobertura con calidad en educación preescolar, básica y media. El 36% para agua potable y saneamiento básico, el 7% para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, y el 1% para inversión en la recuperación del río Cauca.

En la ejecución de estos recursos se dará prioridad a la participación de los destinados a la educación.

La ley, a iniciativa del Gobierno, reglamentará la materia.

Parágrafo transitorio. Serán respetados los recursos provenientes de regalías que se vincularon, por varias vigencias fiscales, para atender compromisos adquiridos por las entidades territoriales.

SI NO VOTO EN BLANCO

14. FINANZAS PUBLICAS SANAS

PREGUNTA: ¿APRUEBA USTED LAS MEDIDAS SOBRE RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO, CONTENIDAS EN EL SIGUIENTE ARTICULO?

Adiciónase al artículo 345 de la Constitución Política el siguiente párrafo transitorio:

Parágrafo transitorio. Los gastos de funcionamiento de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, de las entidades descentralizadas, autónomas, de naturaleza especial o única, que administren recursos públicos y de las territoriales, incluidos los salarios y las pensiones superiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales, no se incrementarán con relación a los gastos del año 2002, durante un período de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Se exceptúan: el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios; los gastos destinados a la expansión de la seguridad democrática, diferentes de los correspondientes a salarios; el pago de nuevas pensiones y las nuevas cotizaciones a la seguridad social, o las compensaciones a que dé lugar. Cualquier incremento de salarios y pensiones en el año 2003 estará sujeto a la decisión que adopte el constituyente primario sobre este artículo. De registrarse, a finales de diciembre del año 2003 o 2004, un incremento anual en la inflación, calculada de acuerdo con el IPC, superior al correspondiente para el año 2002, se incrementarán los salarios y pensiones en un porcentaje igual a la diferencia entre la inflación registrada en cada uno de estos años, y la correspondiente al año 2002.

El ahorro de los departamentos, distritos y municipios, generado por el menor crecimiento del gasto financiado por el sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios, lo destinarán las entidades territoriales para reservas del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, y para el pasivo pensional del sector salud.

SI NO VOTO EN BLANCO

15. PARTIDOS POLITICOS

PREGUNTA: PARA INTRODUCIR MODIFICACIONES AL REGIMEN DE

LOS PARTIDOS POLITICOS, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

El artículo 108 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, o movimientos políticos, o grupos significativos de ciudadanos, que hayan obtenido en las últimas elecciones para Senado o Cámara de Representantes, una votación equivalente, o superior, al dos por ciento (2%) de los votos válidos emitidos en el territorio nacional, así como a los partidos o grupos significativos de ciudadanos y organizaciones políticas, que hayan obtenido una cifra superior al cinco por ciento (5%) de los votos válidos en las elecciones presidenciales. La Personería Jurídica aquí establecida se extinguirá cuando no se obtenga el número de votos mencionados.

A los partidos y movimientos políticos que inscriban candidatos a las circunscripciones especiales de minorías de Senado y Cámara, no se les exigirá lo referido en el presente artículo para la obtención de su personería. En estos casos, será suficiente con conseguir representación en el Congreso.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Los grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

En ningún caso un partido o movimiento político o ciudadano podrá avalar más candidatos que el número de curules por proveer en cada elección.

La ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.

Los partidos o movimientos políticos o ciudadanos, que tengan representación en el Congreso Nacional, las asambleas departamentales, los concejos municipales y las juntas administradoras locales, actuarán como bancadas en la respectiva corporación, en los términos que señale la ley.

Parágrafo 1°. El Congreso de la República expedirá la ley que reglamente la materia.

Parágrafo 2°. La personería jurídica de partidos y movimientos políticos reconocida actualmente, continuará vigente, hasta las siguientes elecciones para Congreso, de cuyo resultado dependerá su conservación, conforme a lo reglado por este artículo.

SI [] NO [] VOTO EN BLANCO []

16. CONTRA EL NARCOTRAFICO Y LA DROGADICCION

PREGUNTA: PARA PROTEGER LA SOCIEDAD COLOMBIANA, PARTICULARMENTE SU INFANCIA Y SU JUVENTUD, CONTRA EL USO DE COCAINA, HEROINA, MARIHUANA, BAZUCO, EXTASIS Y CUALQUIER OTRO ALUCINOGENO, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

Agrégase al artículo 16 de la Constitución Política, un segundo inciso del siguiente texto:

Para promover y proteger el efectivo desarrollo de la personalidad, la ley castigará severamente la siembra, producción, distribución, porte o venta de sustancias alucinógenas o adictivas, como la cocaína, la heroína, la marihuana, el éxtasis u otras similares, graduando las penas según las

circunstancias en que se cometa la infracción. El Estado desarrollará una activa campaña de prevención contra la drogadicción, y de recuperación de los adictos, y sancionará, con penas distintas a la privación de la libertad, el consumo y porte de esos productos para uso personal, en la medida en que resulte aconsejable para garantizar los derechos individuales y colectivos, especialmente los de los niños y adolescentes.

SI NO VOTO EN BLANCO

17. PERIODOS DE AUTORIDADES TERRITORIALES

PREGUNTA: PARA UNIFICAR LOS PERIODOS DE LAS AUTORIDADES TERRITORIALES, ELIMINAR LA DISPERSION DEL CALENDARIO ELECTORAL, Y DISPONER QUE LOS ALCALDES Y GOBERNADORES ELECTOS EJERZAN SUS FUNCIONES DURANTE CUATRO AÑOS, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO TRANSITORIO DE LA CONSTITUCION?

Artículo transitorio. El periodo de todos los gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles, que se encuentren en funciones en la fecha en que entre en vigencia este referendo, vencerá el 31 de diciembre de dos mil cuatro (2004). Las elecciones para elegir a quienes hayan de sucederlos tendrán lugar, en todos los municipios, distritos y departamentos del país, el último domingo del mes de octubre de ese año, y se posesionarán el 1° de enero de dos mil cinco (2005).

A partir de la entrada en vigencia de este referendo, no habrá otras elecciones para alcaldes y gobernadores en ningún lugar del país. Todas las vacantes se llenarán de acuerdo a lo prescrito en los artículos 303 y 314 de la Constitución, modificados por el Acto Legislativo número 02 de 2002. El Presidente de la República y el gobernador del respectivo departamento deberán hacer la designación, cuando fuere el caso, escogiendo uno de los candidatos propuestos por el partido, grupo político o coalición, por la cual fue inscrito el titular del cargo a reemplazar.

SI NO VOTO EN BLANCO

18. VIGENCIA.

PREGUNTA: PARA QUE ESTA REFORMA POLITICA ENTRE EN VIGENCIA DE INMEDIATO, ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO?

Artículo. Vigencia. Salvo el numeral 6, este referendo entrará en vigencia a partir de su promulgación.

SI NO VOTO EN BLANCO

19. APROBACION INTEGRAL DE ESTE REFERENDO

PREGUNTA: ¿DESEA USTED MANIFESTAR SU APROBACION, O SU RECHAZO A LA TOTALIDAD DEL ARTICULADO SIN QUE LE SEA NECESARIO MARCAR CON EL SI O CON EL NO CADA UNA DE LAS RESPUESTAS ANTERIORES?

Manifiesto mi aprobación integral a este referendo.

SI NO VOTO EN BLANCO

Artículo 2°. VIGENCIA DE LA LEY. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Alfredo Ramos Botero.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

William Vélez Mesa.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Bogotá, D. C, a 21 de enero de 2002.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Justicia y del Derecho, encargado de las funciones del Despacho del Ministro del Interior,

Fernando Londoño Hoyos.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Roberto Junguito Bonnet.

Campus Universitario del Puente del Común, Chía, Abril 24 de 2003.

Señor Doctor
LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET
Magistrado Sustanciador
Revisión Constitucional de la Ley 796 de 2003.
Corte Constitucional
Calle 12 # 7-65
Palacio de Justicia "Alfonso Reyes Echandía"
Bogotá, D.C.

Ref. CRF-001

Respetado Señor Magistrado,

*Se dirige a Usted **HERNÁN ALEJANDRO OLANO GARCÍA**, ciudadano colombiano en ejercicio, identificado como aparece al pie de mi firma actuando en mi condición de Director del Departamento de Derecho Público de la Universidad de La Sabana y como Miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, así como todos los demás ciudadanos abajo firmantes, para, haciendo uso del Derecho de Petición que consagra la Constitución Política en su artículo 23, solicitar respetuosamente al H. Magistrado se nos informe el nombre de todos los ciudadanos intervinientes en el proceso de la referencia.*

Para la respuesta que constitucionalmente se obliga a suministrarnos, le manifestamos que la recibiremos en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana, Km 21 Autopista Norte, Costado Occidental, Chía, Cundinamarca, o al fax 8616666 Extensión 2020.

Del Señor Magistrado, con toda atención y respeto,

HERNÁN ALEJANDRO OLANO GARCÍA
C.C. 6.776.897 de TUNJA

