

**VICIOS PROCEDIMENTALES EN LA LEY 1354 DE 2009: REFORMA  
CONSTITUCIONAL AL PRESIDENCIALISMO EN COLOMBIA.**

**HECTOR DAVID INSUASTY SUAREZ.  
CLAUDIA VIVIANA RODRIGUEZ BENAVIDES.**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
PROGRAMA DERECHO  
ÁREA: DERECHO PÚBLICO Y CONSTITUCIONAL  
SAN JUAN DE PASTO  
2010**

**VICIOS PROCEDIMENTALES EN LA LEY 1354 DE 2009: REFORMA  
CONSTITUCIONAL AL PRESIDENCIALISMO EN COLOMBIA**

**HECTOR DAVID INSUASTY SUAREZ.  
CLAUDIA VIVIANA RODRIGUEZ BENAVIDES.**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar el título de Abogado**

**Director  
Dr. JHON ERICK CHAVES BRAVO  
Docente Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de  
Nariño, Decano Facultad de Ciencias Humanas y  
Director del Programa de Derecho de la Institución Universitaria CESMAG**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
PROGRAMA DERECHO  
ÁREA: DERECHO PÚBLICO Y CONSTITUCIONAL  
SAN JUAN DE PASTO  
2010**

## **NOTA DE RESPONSABILIDAD**

Las conclusiones aportadas en este trabajo de grado son de responsabilidad exclusiva de sus autores. En consecuencia, se exonera de toda responsabilidad a la Universidad de Nariño.

Artículo 1º del Acuerdo Número 324 de Octubre 11 de 1966 del Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

**NOTA DE ACEPTACIÓN**

---

---

---

---

---

---

---

---

Firma del Presidente del Jurado

---

Firma del Jurado

---

Firma del Jurado

San Juan de Pasto, 18 de Noviembre de 2010.



## **AGRADECIMIENTOS**

Deseamos agradecer, a todos y cada uno de los profesionales que integran el cuerpo docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Nariño, quienes compartieron su conocimiento para guiarnos, adentrarnos y formarnos como personas antes que como abogados. Reconocemos de manera especial, la ayuda y consejos brindados por el docente asesor de éste trabajo de grado y los jurados evaluadores, quienes por su dedicación como educadores comprometidos con la enseñanza y el aprendizaje desde el inicio de nuestra carrera en la Universidad y su cercanía, paciencia y consejos, posibilitaron el surgimiento de una amistad sincera.

## **DEDICATORIA**

Dedico el presente trabajo a Dios por ser mi guía y mi compañía en todo momento, a mi papá por su sabiduría y su firmeza en mi formación personal, a mi mami por ser mi orgullo, por su dedicación, amor y confianza... gracias por creer siempre en mí. A mi “mamamaría” por ser mi gran ejemplo, y el motor que me impulsa a seguir todos los días. A mis hermanos por ser mis modelos a seguir, y en especial a Mónica por todo su cariño y su ayuda. A mi pequeña María José por ser mi motivo y mi inspiración. A Jorge, por ser mi mejor amigo, mi compañero, y mi apoyo. A David, pues sin su valiosa labor éste proyecto no hubiera sido posible. Y finalmente a las personas que por distracción omito, pero que me han tendido la mano en este largo viaje.

*CLAUDIA VIVIANA RODRIGUEZ.*

Para mis padres y hermanos, como reconocimiento a su invaluable tarea de formación y compañía. Para Ángela por sus incondicionales muestras de amor y apoyo. A mi compañera de tesis por su compromiso en el logro de este proyecto. Para Sarita como guía, motor e inspiración. Es por ti y para ti amada hija.

*DAVID INSUASTY SUAREZ.*

## CONTENIDO

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	20
<b>1. EL PRESIDENCIALISMO</b>	23
1.1 EL SURGIMIENTO DEL SISTEMA PRESIDENCIAL.	23
1.2 CARACTERÍSTICAS DEL REGIMEN PRESIDENCIAL.	25
1.2.1 Legitimidad democrática del ejecutivo y el legislativo.	25
1.2.1.1 Elección del presidente de la República.	26
1.2.1.2 Periodo del presidente y su reelección.	27
1.2.2 El presidente es jefe de estado y jefe de Gobierno.	
1.2.2.1 Integración autónoma del Gobierno- Ministros y Secretarios.	29
1.2.2.2 Las de decreto o reglamentarias.	30
1.2.2.3 Las de veto.	30
1.2.3 Separatividad de poderes y relación ejecutivo-legislativo.	30
1.3 EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN COLOMBIA.	32
1.3.1 Antecedentes.	32
1.3.2 El presidencialismo colombiano a partir de la Constitución de 1886.	35
<b>2. MECANISMOS DE REFORMA DE LA CONSTITUCION DE 1991.</b>	50
2.1 ASAMBLEA CONSTITUYENTE.	54
2.2. ACTO LEGISLATIVO.	57

2.2.1 Etapa preliminar.	57
2.2.2 Etapa de debate.	58
2.2.3 Limitaciones principales del procedimiento de un acto legislativo.	60
2.2.4 Reformas a la Constitución de 1991 por vía de acto legislativo.	61
2.3 EL REFERENDO.	62
2.3.1 Referendo derogatorio.	63
2.3.2 Referendo aprobatorio.	63
2.4 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS REFORMAS A LA CARTA POLÍTICA.	67
<b>3 LOS ALCANCES DE LA LEY 134 DE 1994 FRENTE AL EL REFERENDO COMO MECANISMO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.</b>	71
3.1 ETAPAS PREVIAS PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN MEDIANTE REFERENDO	72
3.1.2 Etapa de promoción.	72
3.1.2.1 Condiciones previas para presentar al congreso de la República un proyecto de ley que permita la convocatoria a un referendo para reformar la constitución.	73
3.2 EL TRÁMITE REALIZADO AL PROYECTO DE REFERENDO QUE PRETENDÍA UNA SEGUNDA REELECCIÓN PRESIDENCIAL.	79
3.2.1 Trámite de solicitud del referendo: etapa de promoción.	80
<b>4. TRAMITE, DISCUSION Y APROBACION DE LA LEY QUE CONVOCA A UN REFERENDO FRENTE A LA LEY 5 DE 1992.</b>	100
4.1 LEY 5 DE 1992.	100
4.1.1 El Congreso en pleno.	100



<b>4.1.2</b>	Composición del Congreso.	101
<b>4.1.3</b>	De las comisiones del Congreso.	101
<b>4.1.4</b>	Sesiones en el Congreso.	102
<b>4.1.4.1</b>	Sesión de inauguración.	103
<b>4.1.4.2.</b>	Forma, clases y operatividad de las sesiones.	103
<b>4.1.4.3</b>	Clases de votación, quórum y mayorías.	104
<b>4.1.5</b>	Funciones del Congreso por medio de leyes.	105
<b>4.1.6</b>	Proceso legislativo ordinario.	105
<b>4.1.7</b>	Del proceso legislativo constituyente.	108
<b>4.1.8</b>	El estatuto del congresista.	109
<b>4.1.9</b>	La pérdida de la investidura.	110
<b>4.1.10</b>	La regulación disciplinaria del congresista.	110
<b>4.2</b>	<b>TRÁMITE DADO A LA LEY 1354 DE 2009 POR LA CUAL SE CONVOCA A UN REFERENDO CONSTITUCIONAL.</b>	110
<b>4.2.1</b>	Presentación del proyecto numero 138 de 2008 en secretaria de la Cámara.	111
<b>4.2.2</b>	Tramite en la comisión primera constitucional permanente de la Cámara de Representantes.	112
<b>4.2.3</b>	Tramite en la plenaria de la Cámara de Representantes.	114
<b>4.2.4</b>	Tramite en la comisión primera constitucional permanente del Senado de la República.	119
<b>4.2.5</b>	Tramite en la plenaria del senado de la República.	124
<b>4.2.6</b>	Tramite realizado por las comisiones de conciliación del Senado y la Cámara de Representantes.	127

<b>5. VICIOS FORMALES EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LA LEY.</b>	133
<b>5.1 VICIOS ESTABLECIDOS POR LA JURISPRUDENCIA.</b>	133
<b>5.1.1</b> Vicios formales originados en la actividad de la Comisión accidental.	133
<b>5.1.2</b> Vicio consistente en no adoptarse la ley con el tipo adecuado.	134
<b>5.1.3</b> Vicio formal por no observarse el término mínimo para la iniciación de los debates.	134
<b>5.1.4</b> Vicio en la publicación de la ley.	135
<b>5.1.5</b> Vicio formal en las leyes aprobatorias de los tratados internacionales.	135
<b>5.2 SUBSANACIÓN DE VICIOS.</b>	137
<b>5.2.1</b> El principio de Instrumentalidad de las formas procesales y la posibilidad de saneamiento de vicios de trámite en la formación de las leyes.	138
<b>5.2.2</b> Posibilidad de saneamiento de vicios del proceso en el trámite legislativo.	140
<b>5.3 POSIBLES VICIOS PROCEDIMENTALES EN LA LEY 1354 DE 2009.</b>	143
<b>5.3.1</b> Vicios de trámite.	145
<b>5.3.1.1</b> Las actuaciones de la Asociación Colombia Primero, en contraposición a lo preceptuado por el Artículo 10 de la LEMP.	145
<b>5.3.1.2</b> Las contribuciones recibidas por la Asociación Colombia Primero al margen de lo reglamentado en el Artículo 97 de la LEMP.	145
<b>5.3.1.3</b> El desbordamiento del Comité de Promotores, frente a las facultades prescritas por la LEMP en concordancia con la Resolución 067 de 2008.	146
<b>5.3.2</b> Vicios Procedimentales.	146
<b>5.3.2.1</b> Falta de certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil.	147

<b>5.3.2.2</b> Modificación ilegal del texto.	148
<b>5.3.2.3</b> Indebida publicación del decreto que citó a sesiones extraordinarias.	149
<b>5.3.2.4</b> El cambio de partido de cinco miembros de la bancada de Cambio Radical.	150
<b>5.3.2.5</b> Sustitución de la Constitución.	152
<b>5.3.3</b> Vicios de procedimiento diferentes a los enunciados en la Sentencia C-141 de 2010.	153
<b>5.3.3.1</b> El trámite de la ley 1354 de 2009, no se surtió con prioridad obligada.	154
<b>5.3.3.2</b> Inobservancia del párrafo transitorio del artículo 197 de la Constitución.	155
<b>5.3.3.3</b> Actuar en Contra de Jurisprudencia de la Corte Constitucional.	156
<b>5.3.3.4</b> La convocatoria a un referendo constitucional no puede contener la casilla de “voto en blanco”.	157
<b>6 CONCLUSIONES.</b>	161
<b>7 RECOMENDACIONES.</b>	163
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	165

## LISTA DE TABLAS

	Pág.
<b>Tabla 1:</b> Balance general de ingresos y gastos de entregado por el Comité Promotor del Referendo a la Registraduría Nacional del Estado Civil.	87
<b>Tabla 2:</b> Declaración de Renta entregada por la Asociación Colombia Primero al Consejo Nacional Electoral.	92

## LISTA DE GRAFICAS

	Pág.
<b>Gráfica 1:</b> Procedimiento y explicación del Acto Legislativo.	58
<b>Gráfica 2:</b> Texto presentado a la ciudadanía por el Comité Promotor para la recolección de firmas.	85
<b>Gráfica 3:</b> Comisiones del Congreso.	102
<b>Gráfica 4:</b> Articulado original del proyecto allegado a la Cámara de Representantes por parte del Comité Promotor del Referendo.	111
<b>Gráfica 5:</b> Proposición Sustitutiva número 57.	125
<b>Gráfica 6:</b> Texto conciliado del Proyecto de ley 1 38 de 2008 Cámara y 242 de 2008 Senado.	131

## GLOSARIO

**BANCADA:** conformada por los integrantes de un partido o movimiento político, quienes electos como representantes populares se organizan con la finalidad de defender un programa político.

**CONGRESO:** constituido por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, sus servidores son electos popularmente con la función esencial de hacer las leyes, mantener el control político dentro de la Nación y reformar la Constitución cuando sea necesario.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA:** Conjunto e integración de definiciones normativas aplicables a todos los ciudadanos de un Estado organizado jurídica y políticamente por aquella.

**CORPORACION PÚBLICA:** representación de los cuerpos deliberativos conformados por el Senado de la República y la Cámara de Representantes; y por las Asambleas departamentales y los Concejos municipales.

**DEMOCRACIA:** comprendida desde las pequeñas ciudades de la Grecia antigua llamadas polis, donde el pueblo era llamado demos, y sus ciudadanos opinaban sobre las leyes, normas y reformas, de ahí que se consolide como gobierno, participación y garantía de las libertades civiles y políticas del pueblo.

**D.M.G.** (David Murcia Guzmán): es una empresa colombiana, intervenida luego de que se cayeran múltiples pirámides en Colombia y siendo esta parte de la crisis de las pirámides en Colombia, por lo que es acusada por las autoridades financieras y los medios de comunicación de prácticas tales como lavado de dinero, Esquema de Pirámide y Esquema Ponzi, los cuales son sancionados en Colombia bajo la figura de “captación masiva e ilegal de dinero”, pero autodefinida como una comercializadora de bienes y servicio a través de tarjetas prepago y que revierte a sus clientes pagos por publicidad en un esquema de mercadeo multinivel. Su fundador, principal accionista y representante legal es el controvertido empresario David Murcia Guzmán.

**FINANCIACIÓN:** hace referencia a la captación de recursos propios o de terceros para aplicar a la inversión o compra de bienes

**INVESTIDURA:** es la ceremonia de toma de posesión de algún cargo oficial, honor, o el ingreso en una colectividad de carácter honorífico.

**JURISPRUDENCIA:** conjunto de Sentencias de los Tribunales y a la doctrina que contienen. El término también se puede utilizar para hacer referencia al criterio sobre un problema jurídico que fue establecido por sentencias previas y a la

ciencia del derecho en general. La jurisprudencia es una fuente del derecho, compuesta por los actos pasados de los que ha derivado la creación o modificación de las normas jurídicas.

**MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** instrumentos creados por la Constitución Política con el objetivo de que el pueblo colombiano participe en ejercicio de su soberanía, tome decisiones en determinados asuntos de interés Nacional, departamental, distrital, municipal y local.

**OPOSICIÓN POLÍTICA:** patentiza derechos de libre expresión, asociación y reunión como comportamiento bajo la cual se expresan ideas de discusión y argumentación frente a cierto tipo de medidas a establecer en un sistema político determinado.

**ORGANIZACIÓN ELECTORAL:** conformación del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, encargados de velar por la realización y supervisión legítima de los procesos electorales, cumpliendo las funciones de contabilización y emisión de tales resultados.

**PARÁGRAFO:** es una unidad de discurso en texto escrito que expresa una idea o un argumento, o reproduce las palabras de un orador. Está integrado por un conjunto de oraciones que tienen cierta unidad temática o que, sin tenerla, se enuncian juntas. Es un componente del texto que en su aspecto externo inicia con una mayúscula y termina en un punto y aparte.

**PARAPOLÍTICA:** es el nombre con el que se le conoce al escándalo político desatado en Colombia a partir de 2006 por la revelación de los vínculos de políticos con paramilitares, con posterioridad al proceso de desmovilización que adelantaron varios de los grupos que conformaban las Autodefensas Unidas de Colombia. En Colombia se les llama paramilitares a los grupos armados ilegales de extrema derecha que se autodenominan como autodefensas y que están generalmente ligados al narcotráfico.

**PARLAMENTARISMO:** forma de Gobierno, en donde la supremacía pertenece al Legislativo pues en este reside la legitimidad. Existe un jefe de Estado y un jefe de gobierno independiente, además del establecimiento de fuerzas políticas organizadas entre Gobierno y parlamento contando con recíprocas facultades y posibilidades de control político.

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA:** conjunto de actividades mediante las cuales los miembros de una sociedad intervienen en la selección de los gobernantes y, directa o indirectamente, en el avance de la política gubernamental.

**PARTIDO POLÍTICO:** unidad organizativa con vocación de permanencia integrada bajo un programa determinado, representando a algún grupo en particular con el objeto de la influencia y el ejercicio del poder Estatal.

**PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL:** el precedente jurisprudencial o derecho precedente, es una fuente formal de creación del derecho, consiste en que éste se derive, no de la ley aprobada por los órganos legislativos, sino por las soluciones que adoptan, ante determinados casos, sobre todo los tribunales, de forma que constituyen una suerte de doctrina, un paradigma de solución, justamente un precedente, al cual deben ajustarse en lo adelante, todos o algunos otros órganos jurisdiccionales

**PRESIDENCIALISMO:** forma de gobierno caracterizada porque la dirección del Estado corresponde al ejecutivo concentrado en la figura del Presidente quien es elegido popularmente como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y quien tiene la potestad de designar libremente su equipo de gobierno.

**PRIMERO COLOMBIA:** es una asociación colombiana formada por un grupo de ciudadanos que avaló la postulación de Álvaro Uribe Vélez a la presidencia para el periodo 2002 - 2006, y posteriormente en su candidatura a la reelección por el periodo 2006 - 2010.

**REELECCIÓN:** es la posibilidad política y jurídica, para que un representante popular contienda nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su ejercicio.

**REFERENDO:** el referendo es un mecanismo de participación ciudadana, y un medio de modificación de la Constitución, lo que se busca con un referendo es que los proyectos de interés para la comunidad sean autorizados y ejecutados; es decir, el referendo es una instancia a la que el pueblo puede acudir en caso de que la corporación encargada de aprobar la ley no la acepte o simplemente deje vencer el plazo para discutirla y aprobarla.

**REFORMA POLÍTICA:** pretensión de cambiar o modificar la normatividad vigente en la Constitución actual del país, en el caso en particular, buscando la reinstitucionalización de la política en torno a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

**REPRESENTATIVIDAD:** expresión del derecho de los ciudadanos para elegir y ser elegidos incorporando y simbolizando el sentimiento social.



**TRANSFUGA:** denominación atribuida en la política a aquellos representantes que, traicionando a sus compañeros de lista o de grupo -manteniendo estos últimos su lealtad con la formación política que los presentó en las correspondientes elecciones, o apartándose individualmente o en grupo del criterio fijado por los órganos competentes de las formaciones políticas que los han presentado, o habiendo sido expulsados de éstas, pactan con otras fuerzas para cambiar o mantener la mayoría gobernante, o bien dificultan o hacen imposible a dicha mayoría el gobierno de la entidad. Normalmente el transfuguismo tiene lugar por motivos ilegales, inconfesables y socialmente inaceptables más que ideológicos. La acusación de transfuguismo suele ser usada en los casos de escisiones y cismas en los partidos políticos, si bien es frecuente que el tráfuga cree un partido político como cobertura de su acción.

**UMBRAL:** número mínimo de votos que cada candidatura debe obtener con la finalidad de participar en la repartición de curules.

**VOTO:** mecanismo de participación ciudadana como acto personal de voluntad política.

## RESUMEN

La expedición de normas de rango constitucional a través de la participación ciudadana es el camino tomado por los Estados Modernos, lo cual se hace posible mediante dos sistemas de participación popular; la democracia participativa, entendida como la manifestación de la voluntad constitucional del pueblo perteneciente a un Estado de forma expresa y sin intermediarios; y la democracia indirecta, que se presenta cuando el pueblo elige a un grupo de personas que expresarán mediante un mandato claro su voluntad constitucional frente a la toma de decisiones.

Conforme a éste mandato, se impulsó en los años anteriores una iniciativa legislativa de origen popular, que pretendía la modificación del primer inciso del artículo 197 de la Carta Política, y que posteriormente fue aprobada por el Congreso de la República. Sin embargo, el proceso reformativo se adelantó sin consideración a los mandatos legales y constitucionales dispuestos para tal efecto, de lo que se colige que con los procedimientos efectuados en virtud de la reforma pretendida, se desconoció la sumisión a los lineamientos establecidos para la formación de las leyes.

En este orden de ideas, es pertinente realizar un análisis del trámite perpetrado para permitir una nueva reelección presidencial, ya que el nuevo diseño institucional que resulta de la reforma constitucional propuesta por la ley 1354 de 2009, desconoce sin duda alguna, los límites impuestos por el respeto a las formas, las que se erigen como garantías de la democracia y del Estado social de Derecho.

**PALABRAS CLAVES:** Ciudadanía, Congreso, Constitución Política, Corporación pública, Democracia, Estado Social de Derecho, Iniciativa Legislativa, Mecanismos de participación ciudadana, Participación política, Presidencialismo, Procedimiento, Reforma Constitucional, Referendo.

## **ABSTRACT.**

The issue of constitutional provisions through citizens participation is the path taken by modern states, which is made possible by two systems of popular participation, participatory democracy, understood as the manifestation of the will of a people's constitutional State explicitly and without intermediaries, and indirect democracy, which is when the people elect a group of people who expressed a clear mandate by the Constitution will address decision-making.

Under this mandate, in previous years prompted a grassroots legislative initiative, which sought to modify the first paragraph of Article 197 of the Constitution, and subsequently approved by the Congress. However, the reformatory process is advancement without regard to constitutional and legal mandates prepared for this purpose, so it follows that the procedures carried out under the proposed reform, it ignored the submission to the guidelines established for the formation of laws.

In this vein, it is pertinent analysis of the process carried out to allow presidential re-election, since the new institutional design that results from the constitutional amendment proposed by Act 1354 of 2009, known to all appearances, the limits respect to the forms, and stand as guarantor of democracy and the rule of law.

## INTRODUCCION.

La Constitución Política de 1991, desde su preámbulo reconoce a Colombia como Estado democrático y pluralista, cuya premisa es la participación de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político, adoptándose para tal fin mecanismos de participación ciudadana, en aras de profundizar la intervención activa de los ciudadanos en la vida política de la Nación, y en la configuración del orden jurídico y social.

En ese derredor, se entiende que el referendo tiene una doble consagración constitucional, como derecho fundamental en el artículo 40 de la Carta Política, y como mecanismo para reformar la Carta superior en el artículo 103 ibídem. Importante es recalcar, frente a éste punto, que se define al referendo como una instancia a la que el pueblo puede acudir, con el fin de que los proyectos de interés para la comunidad sean aprobados y ejecutados, sin embargo no se puede olvidar, que para que tales propósitos tengan validez y eficacia, deben acompañarse del respeto a los principios inherentes del Estado y en general a los lineamientos establecidos por el ordenamiento jurídico.

Éste mecanismo fue utilizado para recabar del pueblo una nueva modificación al inciso 1º del artículo 197 de la Constitución Política de Colombia, a fin de que quien ostentara el cargo de Presidente de la República, se prolongue en el, por un periodo adicional.

No obstante lo anterior, el referendo como herramienta política quedó desarticulada con el manejo dado al trámite de la iniciativa popular y a la aprobación de la Ley 1354 de 2009, toda vez que se desconocieron postulados legales, constitucionales y jurisprudenciales, que entorpecieron el procedimiento surtido y llevaron a la concreción de varias irregularidades que podrían constituirse en vicios formales.

En ese orden, se justifica la presente investigación y análisis de esta problemática, la que empezó a construirse a mediados de año 2009 cuando el proyecto de Referendo modificador de la Constitución de 1991 que pretendía una segunda reelección del presidente de turno, estaba en trámite de aprobación en el Congreso de la República. Se planea, que esta investigación contribuya a que la comunidad estudiantil y docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño, logre reconocer las posibles anomalías de forma que pueden presentarse en la aprobación de una ley de iniciativa popular mediante referendo y así asistir

en una mejor orientación, creación y desarrollo de un referendo Constitucional, como instrumento de reforma a la Carta superior.

Para la presentación de éste estudio, se efectuó una investigación Histórico-hermenéutica, frente a la descripción de un fenómeno político acaecido en Colombia, que afectaría los principios democráticos de armonización de las ramas del poder público y de legalidad dentro de un Estado Social de Derecho

En el primer capítulo se abordará una conceptualización de la forma de gobierno presidencialista y las principales características de la figura presidencial; igualmente se hará referencia a la implantación y desarrollo de éste sistema en Colombia, pasando por múltiples reformas y ajustes institucionales y jurídicos que han permeado al primer mandatario hasta la actualidad, haciendo alusión a las nociones de tridivisión de poderes, sistema de frenos y contrapesos como máximas de limitación del poder en los Estados modernos.

En el mismo sentido, surge la necesidad de analizar los diferentes mecanismos de reforma de la Constitución, concebidos con el propósito de acoplar las normas a una realidad cambiante. Conforme a lo anterior, se profundizará la primera forma de modificar la Carta Política, a través de una Asamblea Constituyente, igualmente, se aludirá al Acto Legislativo, como segundo medio de transformación constitucional y se terminará abordando desde la parte histórica-conceptual la figura del Referendo y sus diversas formas de intromisión en el ordenamiento jurídico. Por último, en éste segundo capítulo se dará los presupuestos del control de constitucionalidad de las reformas a la Carta Política, actuación realizada por parte de la Corte Constitucional.

Un tercer aparte está dirigido al Referendo como instrumento concreto de participación ciudadana, reglamentado por la ley 134 de 1994. Se examinan los procedimientos establecidos por esta disposición para llevar a cabo un referendo constitucional, en comparación al trámite dado al proyecto de Referendo iniciado en el 2008, que pretendía que el presidente de turno se postule para un tercer mandato, mediante la aprobación de una segunda reelección presidencial. Se estudiarán las posibles transgresiones de los mandatos legales a fin de determinar si el trámite perpetrado va en contravía de las regulaciones fijadas.

El cuarto capítulo, abordará el estudio de las disposiciones contenidas ley 5 de 1992, frente al funcionamiento del órgano legislativo y la formación de las leyes, en contraposición al procedimiento ejercido para lograr la aprobación de la ley de

convocatoria del Referendo constitucional, y verificar si existieron infracciones a los mandatos superiores y legales.

El último capítulo, como colofón de los anteriores, está orientado al descubrimiento de las fallas procedimentales contenidas tanto en el trámite de la iniciativa legislativa como en la aprobación de la ley 1354 de 2009. Para ello se analizará los conceptos de vicio formal en la elaboración de la ley desde el enfoque jurisprudencial, así como la subsanación de los mismos, para finalmente revelar los vicios de trámite y procedimiento por los cuales se declaró la inconstitucionalidad total de la ley que convocaba a un referendo reeleccionista y se formulará otros vicios no incluidos en la Sentencia C-141 de 2010 como aporte de los suscritos investigadores y que se consideran relevantes en el desarrollo del presente trabajo, como contribución al entendimiento social de que las prácticas procedimentales deben estar revestidas de total legalidad, en defensa del principio democrático, esencia y pilar de la Constitución Política de 1991.

## 1. EL PRESIDENCIALISMO.

Jaime Sierra García<sup>1</sup>, define al presidencialismo como una forma de gobierno especializada o fundamentada en la separación de los poderes públicos, pero con una visible supremacía del ejecutivo, en donde corresponde al presidente ser el jefe de estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa y cuya función principal esta concatenada a conservar el orden público y velar por el estricto cumplimiento de las leyes.

### 1.1 EL SURGIMIENTO DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

El régimen presidencial es producto de la revolución norteamericana de 1776, aunque se planteó formalmente en 1787 con el implemento de la Constitución escrita, fruto de la independencia de las naciones americanas y de las metrópolis europeas en los siglos XVII y XIX. Según Vidal Perdomo<sup>2</sup>, la figura presidencial se invento para reemplazar al rey, bien por su ausencia definitiva, por causas de las guerras de independencia o porque su corona estuviera disputada, por cuanto se entiende que la instauración del presidencialismo como sistema de gobierno, obedeció a la necesidad de tener un ejecutivo fuerte que permitiera al poder político separarse para introducir el control de unos sobre otros mediante un sistema de pesos y contrapesos, fundamentándose ello, en otorgarle al pueblo mayores libertades como el derecho de elegir a sus representantes, por una parte el presidente quien dirige el Ejecutivo, y por otra el Congreso que forma el poder legislativo.

La creación del presidencialismo fue fomentada por autores, cuyas contribuciones consistieron específicamente en aportar principios teóricos que instituyeron éste sistema, entre ellos Charles de Secondat barón de Montesquieu (1689-1755)<sup>3</sup>, en su obra "*el espíritu de las leyes*" menciona la teoría de la Separación de Poderes, en cuanto establece que a fin de impedir gobiernos despóticos, autoritarios y totalitarios, se debe evitar el decaimiento del poder en manos de una sola persona, pues "cuando el poder ejecutivo y el poder legislativo se reúnen en una misma persona o en un mismo cuerpo no hay libertad porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos

---

<sup>1</sup> SIERRA, García Jaime. Diccionario Jurídico. Librería Jurídica Sánchez. Medellín 1999. Pág. 212.

<sup>2</sup> VIDAL, Perdomo Jaime. Derecho Constitucional General e instituciones Políticas Colombianas. Editorial LEGIS. Bogotá 2009. Pág. 183.

<sup>3</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. "Del Espíritu de las leyes". Ediciones Altaya. 1993. Pág. 104.

tiránicamente”. Así mismo, Montesquieu, establece que ninguno de los poderes puede predominar sobre el otro, para esto, debe existir un equilibrio y formula con ello, el mecanismo de los “*balances y contrapesos*” señalando que cada poder debe ser limitado por otro, a fin de no volver imperante alguno.

En el mismo sentido, es dable destacar la labor de los federalistas James Madison (1751-1836) y Alexander Hamilton (1755-1804), quienes reconocían que el ideal de una nueva nación es trabajar por el bien público, el cual debe estar cimentado en los pilares de la República y de la Constitución, toda vez que bajo sus normas se respeta la idea de representar al pueblo. Los principios federalistas están contenidos en la Constitución Estadounidense de 1789 y dieron lugar a la actual política norteamericana.

Así las cosas, la Constitución de Filadelfia de 1787, fue la primera en establecer el sistema presidencial en los Estados Unidos, no obstante, en los países de Latinoamérica, el proceso de institucionalización de este régimen fue muy distinto al de los Estados Unidos y Europa, ya que las guerras civiles y el desorden social, condujeron a optar por el régimen presidencial como el más adecuado para restablecer el orden, lo que influyó en la inmensa concentración de poder político en cabeza del presidente.

Salvo el régimen parlamentario seguido en Chile y el Gobierno colegiado de Uruguay, las naciones que fueron colonias de España adoptaron el presidencialismo bajo la influencia de los Estados Unidos. Así, en algunas constituciones de Latinoamérica se reconoció la presencia del rey español, con sustitución por un presidente en determinados casos, tal como se presentó en la Constitución de Cundinamarca de 1821, primera en el Constitucionalismo Colombiano, que advertía “el ejercicio personal del alto poder ejecutivo en la Provincia corresponde al Rey si reside en ella, y de lo contrario, al Presidente”<sup>4</sup>. De modo que como no era posible la presencia del Rey de España en la Nueva Granada, la inicial monarquía constitucional se fue readaptando hacia un nuevo sistema presidencial.

---

<sup>4</sup> VIDAL, Perdomo Jaime. Derecho Constitucional General e instituciones Políticas Colombianas. Editorial LEGIS. Bogotá 2009. Pág. 184



## 1.2 CARACTERÍSTICAS DEL REGIMEN PRESIDENCIAL

Un sistema presidencial es aquella forma de gobierno, donde la cabeza y dirección del Estado corresponde a una persona llamada Presidente, quien es independiente del Congreso y elegido por los ciudadanos, además, es el encargado de dirigir al Estado que representa, y de designar su equipo de gobierno; se le denomina por ello, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

**1.2.1 Legitimidad democrática del ejecutivo y el legislativo.** En los sistemas presidenciales, tanto el presidente como la asamblea se consideran y proyectan como legítimos. Ambos poderes son elegidos popularmente y el origen y sobrevivencia de cada uno es independiente del otro a lo que Juan J. Linz en su ensayo “Democracia Presidencial o Parlamentaria ¿Qué diferencia implica?”, le ha llamado, “legitimidad democrática dual”.

Mainwaring Carey y Shugart<sup>5</sup> establecen que un rasgo característico del régimen, es que el Presidente es siempre el titular del poder ejecutivo, así como la Asamblea del legislativo; ambos son elegidos mediante voto popular y *sus periodos de gestión son fijos*. Se agrega que tanto el legislativo como el ejecutivo son independientes entre sí, operando entre ellos una separación de poderes tajante que implica que el parlamento no puede derribar al presidente mediante un voto de desconfianza, y de igual manera el presidente tampoco puede disolver al parlamento (\*).

Por otro lado, Linz señala que es posible que la mayoría de los legisladores representen opciones políticas distintas a las del Presidente, pues como su origen lo indica los parlamentos surgen como contrapoderes de Rey, al concertar los tributos y ayudas militares, de ahí se derivan en la actualidad los mecanismos de censura y de juzgamiento del alto gobierno en nombre de la opinión pública, de las minorías u oposición del gobierno.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Matthew S. Shugart y Jhon M. Carey *Presidents and assemblies. Constitutional Designs and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, Cap. 2.

\*Es así como Sartori, en su libro “*Ingeniería Constitucional Comparada*”, distingue como punto importante sobre el sistema presidencial que *el gobierno o el ejecutivo no es desbancado mediante el voto parlamentario*, por lo que el presidente no puede ser removido y en ese entendido, no se podría castigar a un presidente por la mala conducción de las políticas de su gobierno.

<sup>6</sup> LINZ, Juan. *Presidencialismo o Parlamentarismo ¿Qué diferencia implica?* Editorial Jurídica Venezolana. Citado por SACHICA, Luis Carlos. *Nuevo Constitucionalismo Colombiano*. Editorial Legis. Bogotá. 2002. Pág. 243

Se entiende por ello, que si bien cada poder actúa por separado, interactúan por medio del mecanismo de *balances y contrapesos*, que tiene como fin regular los poderes de modo de que ninguno se convierta en el dominante; luego cada uno debe ostentar instrumentos para interferir en el otro con el propósito de mantener el equilibrio.

**1.2.1.1 Elección del presidente de la República.** La elección del presidente mediante voto popular, por lo general se efectúa mediante voto directo, salvo en algunos sistemas como en Estados Unidos, en donde los ciudadanos no eligen directamente al presidente sino a unos “delegatarios” quienes son los encargados de nombrar al mandatario.

A su turno, la elección popular del presidente, permite al elector lo que Linz<sup>7</sup> ha descrito como *posibilidad de identificación y responsabilidad* del candidato escogido, que en suma significa que el ciudadano al depositar su voto sabe por quién lo está haciendo, su plan de gobierno y las estrategias políticas para llevarlo a cabo, y que en consecuencia otorga la facultad a los votantes de pedir cuentas de la gestión realizada durante su periodo, puesto que al aparecer una sola persona identificada indudablemente como la encargada de gobernar, no hay posibilidad de crear confusión en cuanto a la responsabilidad que se le infiere, como tampoco que ésta se traslade a los líderes del partido que apoya al mandatario, así como a sus secretarios o ministros de gobierno, por lo cual, en el supuesto de un mal gobierno y debido a las facultades concentradas en la figura del Presidente, éste aparece claramente como el responsable de éste fracaso.

En estas condiciones, es sólo donde se admite la reelección presidencial, toda vez que surge para el gobernante un compromiso más fuerte hacia la consecución de los objetivos que se había trazado. Esto implica, el aseguramiento personal de una nueva candidatura y la confianza de otro periodo presidencial a su cargo, así entonces, la reelección se convierte en una condición para que efectivamente pueda hablarse de la ventaja de la personalización del responsable y la imposibilidad para este, de acceder nuevamente al cargo al término de una mala gestión.

Ahora, con relación al candidato victorioso en la contienda electoral, se presenta que éste gana todo el ejecutivo, en tanto que el aspirante derrotado lo pierde todo,

---

<sup>7</sup> LINZ, Juan. *Presidencialismo o Parlamentarismo ¿Qué diferencia implica?* Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 1993. Pág. 53

lo cual ha sido denominado por los teóricos como “*juego de suma cero*”<sup>8</sup> situación que se ve reforzada por el hecho de que los periodos del mando presidencial están definidos por una serie de años que tendrán que aguardar especialmente los perdedores, para obtener la posibilidad de intervenir y participar en la formación de los gobiernos.

**1.2.1.2 Periodo del presidente y su reelección.** Mientras dure el mandato presidencial, cualquier tipo de cambios dentro del Gobierno quedan excluidos si no se hacen por voluntad suya. Ello significa, que aún perdiendo la confianza de sus electores, de su partido, o de los grupos políticos o élites, que lo habían apoyado hasta el momento, el Congreso no tiene la facultad de sustituir a este por otro antes de que se termine su periodo.

De acuerdo al principio de no reelección (\*) o no reelección inmediata, establecida en la mayoría de países que adoptan el Sistema Presidencial, el mandatario solo tendrá el tiempo instituido en la Constitución para la realización de sus proyectos. Esta característica, genera estabilidad en el sistema y se concreta en la garantía de conocer desde el inicio la terminación del periodo presidencial, asegurando la alternancia del poder, manteniendo la estabilidad del Ejecutivo y evitando la prolongación del poder, de ahí que se cuestiona la imprevisibilidad generada por el Parlamentarismo.

No obstante, para algunos académicos, el hecho de que el Presidente sea elegido por un periodo fijo, implica una desventaja del modelo presidencial, calificándolo como un sistema rígido que imposibilita o hace extremadamente difíciles los ajustes que se requieran en un determinado periodo de acuerdo a los acontecimientos sociales, políticos y económicos de un país. Una mala elección presidencial, puede desembocar en la pérdida de confianza y legitimidad del Ejecutivo, además de la inamovilidad que implica un periodo fijo, donde se hace imposible un cambio de Gobierno. Se ha afirmado adicionalmente en cuanto a la rigidez, que esta se acentúa, toda vez que en la mayoría de democracias presidencialistas, está prohibida la reelección, imponiendo un límite forzoso incluso a buenos gobiernos que cuentan con el apoyo de la población y los partidos políticos, lo que genera además, gobiernos débiles, luego los presidentes no alcanzan a terminar sus programas y proyectos, lo que puede llevar a políticas mal diseñadas.

---

<sup>8</sup> LINZ, Juan. *Ibíd.* Pág. 55

\* A diferencia de Colombia, en donde a partir de la reforma del acto legislativo 02 de 2004, se instituyó al figura de la reelección, permitiéndole al presidente en turno volver a lanzarse como candidato para ser elegido como tal por una vez más, está prohibido el tercer mandato.

Dierter Nohlen y Mario Fernández B.<sup>9</sup>, en su texto, “El presidencialismo renovado- Instituciones y cambio político en América Latina”, plantean que es erróneo aceptar que la fórmula presidencialista es rígida y no permite adecuaciones a las realidades políticas. La misma experiencia latinoamericana es una muestra de ello, pues dentro de las estructuras formales parecidas, se mueven formas de funcionamiento muy diversas, es así, que cada país ha adquirido una fórmula de Gobierno Presidencial distinta, atendiendo a sus necesidades, por lo cual, la afirmación de rigidez de un sistema presidencial debe atender a un examen que responda al análisis concreto del país adoptante y al contexto en el cual se va a desarrollar.

La dificultad que se presenta por la prohibición de no reelección, se supera en sistemas que permitan la reelección presidencial, otorgando a un gobierno eficaz, capacitado y eficiente, la posibilidad de extenderse en el poder, asegurando legalmente su continuismo.

**1.2.2 El presidente es jefe de Estado y jefe de Gobierno.** En un régimen presidencial el centro del poder político del estado se radica en el presidente quien es elegido popularmente y al que le corresponde la dirección del Estado, bajo un sistema de autonomías relativas de las tres ramas del poder público. La elección del Parlamento o Congreso se equipara a la designación del presidente, por tanto, sus mandatos se derivan directamente de la voluntad popular. Se afirma que el presidente cumple un rol central por el cúmulo de potestades y funciones que concentra, por cuanto asume la condición de jefe de Estado, jefe de Gobierno, jefe de la administración pública, jefe o comandante en jefe de las Fuerzas Armadas del Estado, y en algunos esquemas incide en las decisiones legislativas y judiciales.

Frente a los roles derivados de la Jefatura de Estado, el presidente se encarga de la representación de éste en las relaciones internacionales, por cuanto encarna de manera simbólica y de manera práctica la representación de la soberanía del estado ante la comunidad internacional en el marco de las relaciones bilaterales o multilaterales. Así mismo, esta función comprende simbolismos en el marco de la política interna, por tal razón en la Constitución Política, se dispone que el Presidente represente a la unidad nacional.

En cuanto a las funciones de jefe de gobierno, el presidente es la cabeza de un esfuerzo más concreto, fijado durante un periodo de acuerdo con unas metas

---

<sup>9</sup> NHOLEN, Dieter y FERNANDEZ Mario. El Presidencialismo Renovado. Caracas: Nueva Sociedad. 1998. p. 105.

propuestas en la campaña presidencial, y aprobadas luego en el plan de desarrollo del respectivo periodo. En esta medida, debe promover y adelantar las políticas propuestas para ese periodo. El jefe de gobierno es la última instancia de todas las decisiones de competencia del ejecutivo, de acuerdo con desarrollos normativos particulares, de manera directa o indirecta mediante decisiones políticas como supremo rector del gobierno. Adicionalmente, para adelantar sus políticas el Presidente hace presencia en el congreso o parlamento a través de sus secretarios o ministros, para presentar proyectos de ley, para promoverlos y a través de la sanción presidencial de los proyectos de ley se erige en un control político de ellos. En otras ocasiones, el presidente asume directamente funciones legislativas como cuando se declaran los estados de excepción o cuando el congreso le transfiere dichas facultades.

Al lado de estas dos funciones capitales, el presidente en Colombia, es suprema autoridad administrativa, en esta medida el presidente detenta el poder sobre todas las personas y sobre todos los recursos con los que cuenta el estado en su rama ejecutiva para el cumplimiento de sus funciones de todo orden, desde las funciones de promoción de políticas hasta las de regulación.

Las facultades presidenciales, sin duda son bastas y se concentran en cabeza de quien ha sido elegido presidente, entre las que se encuentran:

**1.2.2.1 Integración autónoma del gobierno – Ministros y Secretarios.** El presidente de la República tiene la potestad puramente discrecional de elegir y nombrar directamente a quienes serán sus colaboradores durante todo su mandato, atendiendo principalmente al criterio de responsabilidad y confianza; razón por la cual, no requiere de la autorización de las otras Ramas del Poder Público, de modo que puede removerlos de su cargo, declarándolos insubsistentes. Ésta condición permite que su equipo y básicamente sus Ministros, colaboren en las funciones presidenciales según la materia, refrendado con su firma sus actos, por lo que se convierten en piezas fundamentales para la ejecución de las políticas gubernamentales.

Esta formación del gobierno hace parte de la *“teoría de la separación de las funciones y tiene que ver con las irresponsabilidad política del presidente y del Gobierno ante el Congreso<sup>10</sup>”*.

---

<sup>10</sup> VIDAL, Perdomo Jaime. Derecho Constitucional General e instituciones Políticas Colombianas. Editorial LEGIS. Bogotá 2009. Pág. 192

**1.2.2.2 Las de Decreto o Reglamentarias.** Facultad que se le encarga al Presidente para que emita los decretos que permiten el desarrollo efectivo de las leyes que expide el Congreso, concretándose, en determinar el sentido y el alcance de las leyes del legislativo. En algunos países, el mandatario ostenta, un poder aun más amplio respecto a la legislación, refiriéndose a la posibilidad de presentar proyectos de ley ante el Congreso, otorgándole la exclusividad en ciertas materias. En Colombia, ciertas circunstancias de urgencia, suma gravedad o crisis para el país, revisten al Presidente de facultades excepcionales y le otorgan el poder para legislar con la finalidad de retornar el país a la normalidad.

**1.2.2.3 Las de veto.** Hacen referencia a la vinculación del Ejecutivo con el Legislativo. De este modo, el Gobernante, tiene la tarea de refrendar los proyectos que realice el Congreso, modificando el estado de cosas del país que preside, sin embargo, el mandatario puede negarse a sancionar un proyecto mediante el veto, así lo denota Matthew<sup>11</sup> quien dice: “*el veto es un poder legislativo reactivo, en el sentido que permite al presidente defender el statu quo reaccionando al intento de la legislatura por alterarlo*” a través del cual, puede decidir frenar una iniciativa legislativa. Se aclara, que el veto presidencial frente a un proyecto, puede ser superado mediante la insistencia del legislativo, situación que requiere el cumplimiento de ciertas exigencias

**1.2.3 Separatividad de poderes y relación ejecutivo-legislativo.** El sistema presidencial, tiene origen en la lucha contra las monarquías de la época, ello implicó que su tradición fuese ajena a la injerencia del ejecutivo en la composición de las asambleas.

Así las cosas, tanto el Presidente, como el Congreso son elegidos por el pueblo, por un periodo fijo, lo que señala una independencia total entre éstas dos Ramas del poder público. En consecuencia, en el Sistema Presidencial a diferencia del Parlamentario, nada puede hacer el Legislativo frente a un Gobierno que no sea de su confianza, porque la legitimidad de este no reside en su voto, sino en el pueblo que lo ha elegido democráticamente. Igualmente debe mencionarse, que pese a todas las facultades que se concentran en la figura presidencial, en ningún caso, éste puede disolver al Congreso. En este sentido, se hace necesaria una convivencia armónica entre ambos poderes, evitando potenciales conflictos entre aquellos; luego, un Presidente que no cuente con una mayoría en el Congreso, difícilmente efectuará las políticas que se había fijado; así mismo, como contrapartida a la trabas que puede interponer el Legislativo hacia su Gobierno, podría el mandatario hacer uso de su poder de veto, oponiéndose totalmente o en

---

<sup>11</sup> Matthew S. Shugart *President and assemblies. Constitutional Designs and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pág. 50.

parte, a los proyectos presentados por el parlamento, para frenar o impedir decisiones sobre la legislación.

No obstante, si bien se afirma que tanto el ejecutivo como el legislativo provienen de la misma fuente de legitimidad y que frente a ello se ha desarrollado la teoría de separación de poderes, que pretende otorgar autonomía e independencia, también es cierto, que es necesaria la interacción de éstas dos ramas de poder a fin de dar cumplimiento al supuesto de colaboración que rige en el sistema, y que se erige en base para el correcto equilibrio y funcionamiento del poder público.

Vidal Perdomo<sup>12</sup>, establece que Principio de separación de poderes, no conlleva el postulado estricto según el cual, cada uno de los órganos cumpliera sus funciones sin ninguna relación con los otros, desarrollándose el *principio de la colaboración*, que tiene origen en el Constitucionalismo latinoamericano, y denominados por este autor como *poderes presidenciales reforzados*.

La Constitución Política Colombiana de 1991, en su artículo 113 establece la "*Cláusula general de competencias*" que dispone: "*Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines*"<sup>13</sup>.

Lo anterior, comporta diferentes facultades del gobierno frente a las funciones encomendadas al legislativo; ejemplo de ello, es la iniciativa legislativa reservada (\*) para el ejecutivo en ciertos proyectos de Ley -En Colombia forzosamente los referidos al Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas y el de Presupuesto de Rentas y Gastos- , igualmente la declaratoria de urgencia que implica dar preferencia al estudio de determinados proyectos de interés; la potestad de convocar al congreso a sesiones extraordinarias para que se ocupe de decidir sobre cierto proyectos de ley.

---

<sup>12</sup> VIDAL Perdomo, Op. Cit. Pág. 196.

<sup>13</sup> COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. Artículo 113.

\* A diferencia de Colombia, en donde a partir de la reforma del acto legislativo 02 de 2004, se instituyó al figura de la reelección, permitiéndole al presidente en turno volver a lanzarse como candidato para ser elegido como tal por una vez más, está prohibido el tercer mandato.

Así mismo, para el caso colombiano el legislativo con relación al gobierno puede: pedir los informes escritos y verbales que precise para conocer los actos de la administración no sometidos a reserva, y que le sirvan para ilustrarse y legislar, citar y requerir la asistencia de los ministros, exigir del Gobierno la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de sus funciones.

En América Latina estos mecanismos, son considerados como útiles para la efectividad de la función legislativa y gubernamental, es claro que en el desarrollo práctico del sistema político, para desarrollar su correcto funcionamiento, es necesaria su interacción mutua. La autonomía y autorregulación que los caracteriza, implica que ninguno puede sobreponerse al otro, sino que deben ajustarse a los mecanismos constitucionales de colaboración, respetando su convivencia armónica.

### **1.3 EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN COLOMBIA**

A lo largo de su historia, Colombia ha pasado por un proceso de múltiples cambios en su sistema político, ensayando diferentes formulas para organizar de la mejor manera posible el Estado, y por ende, el poder ejecutivo.

**1.3.1 Antecedentes.** El Régimen Presidencial en Colombia, sin duda ha sido una constante desde la declaración de la independencia en 1810, cuando el gobierno de Cundinamarca buscó la organización de un gobierno general y la instalación de un congreso compuesto de los diputados de todas las provincias, el Presidente terminó cediendo su puesto al partido presidido por Antonio Nariño (1768 - 1823), quien ostentó el mando supremo<sup>14</sup>.

Al instalarse el Congreso de Villa de Leiva, donde resultó elegido Camilo Torres (1766 - 1816) como Presidente y encargado del ejecutivo federal, comenzó la lucha entre Torres y Nariño, y se generalizó el desorden político, hasta el año 1814. Con la intervención de Bolívar en Santa Fe, se logró trasladar el Congreso a esta provincia y se reglamentó el poder legislativo estableciéndose un triunvirato como poder ejecutivo. Finalmente en 1815 se concentró el ejecutivo de la unión en una sola persona, instaurándose el cargo de Presidente de la Confederación.

---

<sup>14</sup> GARRIDO, Margarita. La Regeneración y la cuestión nacional estatal en Colombia. En: Boletín Cultural y Bibliográfico. No.1, Volumen XXI. 1984.



A finales de 1819, se estableció la República de Colombia, eligiéndose a Simón Bolívar (1783 - 1830) como Presidente y Francisco Antonio Zea (1766 - 1822) en el cargo de Vicepresidente. En el año 1821 el Congreso de Cúcuta dictó la primera Constitución de Colombia ratificándose a Bolívar como Presidente y al General Santander como vicepresidente. Dos años más tarde, el Congreso Admirable no ratificó los poderes de Bolívar y aceptó su dimisión (\*).

En 1832, luego de la disolución de la Gran Colombia, se expidió una nueva Constitución que dio origen a la República de la Nueva Granada. Debido a su marcada inclinación centralista, se concentró la administración en el poder ejecutivo quedando los actos de las corporaciones locales sometidos a la suspensión de éste, y los gobernadores convertidos en simples comunicadores de las leyes, decretos y órdenes del Presidente.

Entre 1840 y 1850, surgen en la Nueva Granada los dos partidos tradicionales, el Liberal (1848)<sup>15</sup> y el Conservador (1849)<sup>16</sup>, en defensa de ideas contrapuestas, mantuvieron al país en enfrentamiento constante por la personalización y defensa de las ideologías. Con la Constitución de 1843 se fortaleció el poder del presidente para mantener el orden en el territorio nacional imponiéndose el autoritarismo y centralismo lo que favoreció al partido Conservador de la época, en consecuencia la concentración del poder, hizo que se suscitara nuevamente el debate para adoptar la forma federal y así limitar la esfera del ejecutivo.

---

\*El 25 de Septiembre de 1823, un grupo descontento contra la dictadura atetó contra Bolívar, situación que fue frustrada, por lo que los autores de ello fueron ejecutados. Santander fue juzgado por complicidad y condenado a muerte. Sin embargo, Bolívar le conmutó la pena por la de destierro. Disponible en [www.latinet.com/país/colombia/suhitoria.htm](http://www.latinet.com/país/colombia/suhitoria.htm)

<sup>15</sup> “El partido Liberal Colombiano, fue fundado por Ezequiel Rojas el 16 de Julio de 1848, con la publicación de un artículo conocido como “La razón de mi voto”, en el periódico *Aviso*, donde se proponía un ideario para el Gobierno de José Hilario López. (...) Nació por una organización externa formada por comerciantes exportadores fuertemente influenciados por las doctrinas inglesas de libre cambio, para autores como Tirado Mejía, el partido incluyó en sus filas a esclavos, indígenas, artesanos y antiguos militares discriminados de la independencia pues: “para todos ellos un cambio del status quo, algo tenía que ofrecer” (ROLL, David. Rojo Difuso, Azul Pálido. Los Partidos Tradicionales en Colombia entre el debilitamiento y la persistencia. Bogotá: Unilibros, 2002. p. 142.)

<sup>16</sup> El partido conservador colombiano, fue fundado por Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro, el jueves 4 de octubre de 1849, a través de una declaratoria política aparecida en el periódico *La Civilización*. (...). Nació por una organización externa derivada por los grupos gobernantes de la sociedad quienes reunieron una serie de principios que los diferenciaron claramente del partido liberal. (ROLL, ibíd., p. 299.)

Es así como surgió la Constitución de 1853, inspirada en principios liberales, que propugnó el establecimiento de federalismo, ratificando la división territorial en provincias, fortaleciéndolas legalmente al señalar en su articulado que se “reserva a las provincias, o secciones territoriales, el poder municipal en toda su amplitud (\*)”. En el capítulo relativo al poder ejecutivo, se dispuso que el Presidente fuera el jefe de la administración pública nacional, elegido por un periodo de cuatro años, sin posibilidad de reelección para el periodo siguiente (\*\*).

Con la Constitución de 1858, cuando ya se habían creado varios Estados, se estableció la Confederación Granadina, bajo el mandato conservador de Mariano Ospina Rodríguez (1805 - 1885), ésta carta disponía mayor poder a las provincias, dotándolas de atributos legislativos independientes y de la posibilidad de elegir a su propio presidente. Se abolió la Vicepresidencia y se reemplazó con la de un designado nombrado por el congreso.

Pocos años después, con la Constitución de 1863, se cambió el nombre a Estados Unidos de Colombia, adoptándose completamente el régimen federal. Bajo este sistema se limitaron aún más las facultades del gobierno central, el cual conservó el manejo de las relaciones exteriores y otorgó a los Estados amplia autonomía para manejar sus asuntos.

La llamada Constitución de Rionegro de 1863 liberalizó las políticas a nivel social y económico<sup>17</sup> estableció un sistema federal con una presidencia central (presidencia de la unión) de dos años de duración, sin posibilidad de reelección inmediata y que debería efectuarse mediante voto indirecto: cada uno de los nueve estados (Panamá, Antioquia, Magdalena, Bolívar, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Cauca) elegía sus candidatos siguiendo los procedimientos electorales particulares de cada estado; luego, cada uno depositaba un voto para elegir el presidente de la unión. El candidato ganador era aquel que tuviera la mayoría absoluta de votos, si no se lograba ello, el congreso sería el que lo elegiría del

---

\* Esta facultad se extendió “hasta el punto de que cada una pudiera expedir su propia Constitución” entre 1854 y 1857 se expidieron 61 constituciones provinciales.  
([www.latinet.com/pais/colombia/suhitoria.html](http://www.latinet.com/pais/colombia/suhitoria.html).)

\*\* Esta constitución también estableció la elección directa para vicepresidente, magistrados de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General, Senadores y Representantes.

<sup>17</sup> Consignó en su parte dogmática libertad para expresar la manera de pensar en forma oral o escrita, libertad para trabajar u organizar cualquier negocio, libertad de imprenta, libertad para viajar por el territorio, entrar o salir de él, libertad de enseñanza, libertad de culto, libertad de asociación, libertad de poseer armas y municiones, y de comerciar con ellas.

mismo grupo de candidatos. Con éste mecanismo se eligió como presidente al señor Tomás Cipriano de Mosquera (1798 - 1878).

En el año 1876, se realizó una reforma ostensible en cuanto a la elección de los presidentes de los estados, que permitía que éstas se realizaran al mismo tiempo para todos los estados, debido que hasta el momento éstos no votaban simultáneamente para la elección del presidente de la unión.

**1.3.2 El presidencialismo colombiano a partir de la Constitución de 1886.** A pesar de los múltiples enfrentamientos y guerras ocasionadas por el amplio poder que las secciones tuvieron en el sistema federal, sólo hasta 1886, luego de la derrota de los liberales en la guerra del año anterior, se promulgó una nueva Constitución, con la cual se vuelve al centralismo como modelo de gobierno. Para ello se reunifica el territorio y se instaura el presidencialismo bajo la fórmula de centralización política y descentralización administrativa<sup>18</sup>, terminándose así con los enfrentamientos surgidos con las demás constituciones.

Con la Constitución de 1886, se intentó dar una respuesta al fracaso generado por el régimen federal, instaurándose la unidad política y centralismo rígido, aunado al incremento de los poderes presidenciales al aumentar el periodo presidencial a seis años y otorgándose libertad al Presidente en la libre elección y nombramiento de funcionarios del Gobierno; así mismo, se le confirió facultades extraordinarias con la intención de preservar el orden público, expresadas en la capacidad del ejecutivo para imponer el estado de sitio. Es de aclarar que bajo esta declaratoria, se permitió legislar al primer mandatario sobre cualquier materia, razón por la que muchos presidentes abusaron de aquella, manteniendo al país durante largos periodos en estado de sitio, desbordando las intenciones iniciales de la Carta. De igual manera, el Presidente, tenía la facultad nominadora respecto de los magistrados vitalicios que componían la Rama Judicial.

Se autorizó exclusivamente a la rama legislativa para la creación de la legislación ordinaria; se formó un ejército único para toda la Nación con la misión de la

---

<sup>18</sup> GARRIDO, Margarita. La Regeneración y la cuestión nacional estatal en Colombia. En: Boletín Cultural y Bibliográfico. No.1, Volumen XXI. 1984.

guarda del orden de la misma y finalmente se restringió las libertades incontroladas establecidas por la Constitución abrogada (\*).

Las guerras civiles, como la subsiguiente a la expedición de la Constitución de 1886, y la exclusión de los liberales de decisiones económicas y políticas, condujeron a la división al interior de la sociedad por la defensa de la ideología de los dos partidos, así, los conservadores tendieron a subrayar la estrecha cooperación entre la iglesia y el Estado e impulsaron el proteccionismo y una administración central fuerte; los liberales, por su parte, defendieron por lo general la separación Iglesia- Estado, el federalismo y las políticas económicas libre cambistas.

Para el siglo XIX, la historia de Colombia se desarrolla dentro de un contexto de violencia, caos social, pobreza y debilidad en las instituciones gubernamentales. Entre 1910 y 1930, el poder Ejecutivo estuvo en manos de los conservadores.

Después del “quinquenio” de Rafael Reyes (1849-1921), breve periodo dictatorial, y por un acuerdo bipartidista, las reformas señaladas en los actos legislativos 1 y 3 de 1910, comprendían una limitación a los poderes presidenciales, asignándose un mandato presidencial de 4 años, disminuyendo el de seis referido inicialmente en el artículo 114 de la Constitución de 1886, y se prohibió la reelección inmediata; así mismo, las facultades en estado de sitio fueron restringidas, pues se limitó a la suspensión de leyes incompatibles con la situación de orden público, igualmente institucionalizó la elección del presidente mediante voto directo de los ciudadanos que tenían derecho a sufragar, modificando la Carta de 1886, que preceptuaba que el presidente sería elegido por las asambleas electorales.

Del mismo modo, el artículo 43 del acto legislativo 3 de 1910 dispuso una responsabilidad amplia al mandatario, al señalar: “el Presidente de la República o quien haga sus veces, será responsable por sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes”, pues originalmente se establecía una “responsabilidad restringida en los casos de violencia o coacción en las elecciones, por actos que impidan la reunión constitucional de las cámaras legislativas o estorben a éstas o a las demás corporaciones o autoridades públicas que establezca la Constitución, el ejercicio de sus funciones y por el delito de alta traición.”<sup>19</sup>

---

\*“(…) Ataca las libertades incontroladas, como la de prensa que debe ser “antorcha y no tea, cordial y no testigo”, haciéndola responsable cuando atenta contra la honra y la tranquilidad pública, pide la abolición del libre comercio y de armas y municiones “estimulo de las guerras civiles” SACHICA, Op Cit., p. 86.

<sup>19</sup> YOUNES Moreno Diego. Las reformas del Estado y de la Administración Pública. Pág. 3.

En las elecciones de 1930-1934, el Presidente liberal Enrique Olaya Herrera (1880 - 1937) forma un gabinete integrado por representantes de ambos partidos; sin embargo, la polarización de la sociedad engendraba una grave crisis democrática y violencia generalizada. El poder en manos del partido Liberal, continuó en las próximas elecciones y debido a que las relaciones entre los dos partidos eran cada vez más complicadas, para 1934 los conservadores decidieron no participar, lo cual condujo a Alfonso López Pumarejo (1886 - 1959) a la cabeza del país, aquél, se identificó como liberal progresista, de tal manera, que propuso una nueva reforma a la Constitución con eminente inclinación socialista, “la Revolución en marcha”, que pretendía modernizar el Estado e impulsar el desarrollo industrial del país.

Ante la abstención del partido conservador, la reforma dispuso reducir el papel de la iglesia, estableciéndose la libertad de cultos; se introduce el sufragio universal masculino eliminando la restricción de saber leer y escribir para ejercerlo estatuida hasta el momento, por lo que se aumento la base de apoyo del partido liberal dentro del movimiento obrero; a la mujer, se le permitió el acceso a cargos públicos, “*las reformas se centraron en la secularización y el intervencionismo estatal en la economía*”<sup>20</sup>. Los cambios referidos a los poderes ejecutivo y legislativo, se concentraron en la implantación de la delegación de funciones del presidente de la república en los ministros y gobernadores y la elección directa del Presidente, así como de los concejales municipales, diputados y representantes al Congreso Nacional.

Adicionalmente, la reforma se concentró en modificar la parte dogmática de la Constitución, transformando conceptos como propiedad, educación, trabajo, enseñanza y religión, se instituyó así mismo el derecho de huelga, los deberes del Estado, la asistencia pública y la intervención del mismo. Se puede afirmar que esta reforma, impulsada por López Pumarejo, sienta las bases para la construcción de un estado social.

Después de la renuncia de Alfonso López Pumarejo y al quedar en el mando Alberto Lleras Camargo (1906 - 1990) nuevos cambios en el régimen se introducen con ocasión de la reforma de 1945, que pretendía establecer un ejecutivo más eficaz con sistemas activos, ágiles y modernos, implantando así

---

<sup>20</sup>HARTLYN Jonathan. El Presidencialismo y la Política Colombiana, citado por LINZ; VALENZUELA , Op. cit., p. 221.

mismo, una rama legislativa independiente y dignificada; se establece la elección popular para ambas cámaras y se prohíbe el sufragio en las fuerzas armadas, a la vez que se introduce un control hacia el presidente y sus ministros que tendrían que acudir al Congreso cuando fueren citados para rendir informes<sup>21</sup>.

Para el siguiente periodo, el fraccionamiento interno del partido liberal, hace mella en las elecciones presidenciales, proponiendo dos candidatos por el partido: Gabriel Turbay y Jorge Eliécer Gaitán (1903 - 1949), quien había hecho oposición dentro de su propio partido. En ese escenario, Mariano Ospina Pérez (1891 - 1976) en 1946, como único representante del partido conservador, es elegido presidente.

En un ambiente de intensos conflictos sociales, tanto en campo como en el área urbana, debido a la polarización partidaria, expansión económica, industrialización, necesidad de mano de obra y consecuentemente la migración del campesino a la ciudad, muere Jorge Eliécer Gaitán, líder liberal, quien se había convertido en representante de las masas populares, defensor del campesino de la zona bananera y quien consolida el partido político UNIR (Unión de izquierda revolucionaria). Gaitán, es asesinado el 9 de abril de 1948, lo cual daría a conocerse como “El bogotazo”. La violencia en Colombia se intensificó tras este lamentable acontecimiento, desatando la guerra civil más cruel que se había vivido hasta el momento, en la que se enfrentaban a muerte conservadores y liberales por la lucha del poder. Así, al interior del gobierno, la crisis se reflejó en un inmovilismo político y fuertes enfrentamientos entre el Presidente y el Parlamento, lo que llevó al mandatario a clausurar las sesiones del Congreso, Asambleas y Concejos municipales.<sup>22</sup>

El partido liberal, notablemente afectado, se abstuvo de participar en las próximas elecciones, por lo cual, Laureano Gómez (1889 - 1965), sin contendor en las urnas fue elegido presidente, posteriormente reemplazado por el Ministro Rafael

---

<sup>21</sup> El estudio realizado a la Rama Ejecutiva por el Lauchin currie, y que pretendía su reorganización, consideraba que “el Presidente de la República, como jefe de Estado es responsable de la conducción de la Rama Ejecutiva del Gobierno y debe ser responsable de sus actuaciones ante el Congreso y el pueblo de Colombia.” Igualmente dispone que “los ministros y demás subalternos principales del Presidente deben ser responsables ante él, y por su conducto, ante el Congreso y el pueblo de Colombia”. YOUNES, Diego. Las Reformas del Estado y de Administración Pública. Pág. 11.

<sup>22</sup> RODRÍGUEZ Mónica y Villota Amanda. Tránsito hacia un presidencialismo de poderes partidistas fuertes en Colombia. Trabajo de Grado. Pasto: Universidad de Nariño. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas; 2008. 31 p.

Urdaneta (1788 - 1845), debido a problemas de salud derivados de su edad; éste Gobierno, se enfrentó al reto de un país hundido en la depresión y la crisis social y finalmente fue abrogado tras el golpe militar del general Gustavo Rojas Pinilla (1900 - 1974), quien con el apoyo de amplios sectores políticos y económicos del país, asumió el mando con criterio militar, invocando el binomio de pueblo más fuerzas armadas para salvar el país, sin embargo con el tiempo fue tomando características de una dictadura.

Como respuesta al Gobierno antidemocrático de Rojas Pinilla, y después de caída de su dictadura, el 10 de Mayo de 1957 en búsqueda de un reajuste a las instituciones, se acude al sistema del plebiscito para adoptar una reforma constitucional. Así, la alianza entre liberales y conservadores, pretendió devolver al país a las instituciones establecidas en la constitución de 1886, dando lugar al caso atípico denominado Frente Nacional, donde *“los partidos políticos tradicionales renunciaron al control hegemónico del poder y acordaron un gobierno conjunto de responsabilidad compartida”*<sup>23</sup>, en el plebiscito se expresa que la Constitución de Colombia era la de 1886, con las reformas permanentes introducidas hasta 1947; se otorgó reconocimiento a la iglesia católica por toda la nación y se invocó a Dios como fuente suprema de toda autoridad.

Luis Carlos Sáchica<sup>24</sup> mencionó que las características más relevantes del Régimen del Frente Naciones fueron: el bipartidismo; la paridad entre los dos partidos tradicionales; la responsabilidad conjunta de los partidos mencionados; la ausencia de partido de gobierno; la suposición de un acuerdo permanente y la unanimidad del consenso; la transitoriedad del sistema y, la presencia del pueblo en su función constituyente en el origen jurídico del sistema.

Se consagró como objeto de la presente reforma que los dos partidos tradicionales fueran colocados en un pie de igualdad, que dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del gobierno a fin de que este sea ejercido por los dos. Sin embargo, pese a las intenciones iniciales establecidas en el plebiscito, el Frente Nacional cobró otro precio al ejercicio democrático de la política, puesto que se dejó de lado la concurrencia ideológica y confrontación de partidos en los problemas nacionales, desconociéndose el esquema gobierno-oposición, esencial al momento de oxigenar el sistema democrático como mecanismo de opinión. Así, el Frente Nacional que institucionalizó la convocatoria de los partidos un gran acuerdo político para

---

<sup>23</sup> YOUNES MORENO, Diego. Panorama de las Reformas del Estado y de la Administración Pública. Colección Textos de Jurisprudencia. Bogotá: Universidad del Rosario, 2004. p. 69.

<sup>24</sup> SACHICA, Luis Carlos, “La reforma constitucional de 1968”, Bogotá, Edit. Temis, 1969. Pág. 3.

recobrar la paz civil, resultó en suma, el cambio de la violencia política por la violencia social.<sup>25</sup>

De esta manera, Alfonso López Michelsen (1913 - 2007), fundaría el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), agrupación intrapartidaria del partido liberal bajo el lema, "*pasajeros de la revolución a bordo*", con resultados favorables en las urnas. Por su parte, Gustavo Rojas Pinilla, funda el movimiento Alianza Nacional Popular (ANAPO), grupo popular de raíces conservadoras, con el cual buscaba enfrentar la hegemonía y el inmovilismo generado por el Frente Nacional. También surgen, grupos guerrilleros tales como el ELN, EPL, FARC y M-19 de los movimientos y alianzas supradichas.

Como salida al inmovilismo y parálisis generados por el Frente, se fortaleció el poder presidencial formal, al alentar al Ejecutivo en un Gobierno de coalición y debilitando al Congreso como espacio de discusión. Con la reforma introducida en 1968 por el Presidente Carlos Lleras Restrepo (1908 - 1994), se buscaba el ingreso de nuevos partidos al escenario político, dando mejores posibilidades a grupos minoritarios, por ejemplo, la eliminación del reparto por mitades en las asambleas departamentales y consejos municipales.

Se propuso igualmente, redistribuir las competencias entre las ramas Ejecutiva y Legislativa, privilegiando notablemente a la primera; en este tenor, se reorganiza internamente al Parlamento, reduciendo el número de congresistas, con la finalidad de hacer de esta Corporación un organismo más técnico y eficaz; sin embargo, sus poderes se reducen, privándolo del impulso de legislaciones en áreas económicas y presupuestales tales como proyectos de planes y programas de desarrollo y obras públicas, debido a éstas funciones fueron radicadas en cabeza del presidente; adicionalmente, se traslada la función del Congreso al Primer mandatario, lo referente a la creación, supresión y fusión de empleos de los Ministerios, Departamentos Administrativos y subalternos del Ministerio Público, señalando sus funciones especiales así como dotaciones y emolumentos; se le concede la facultad de designar sus representantes en la juntas directivas de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta; así mismo se otorga la potestad reglamentaria frente a las leyes marco o cuadro.

En 1970, momento en el cual sólo los conservadores podían presentar candidaturas, Rojas Pinilla, presenta su propio candidato presidencial de manera muy ambigua, lo que conduce a que pierda las elecciones presidenciales por un

---

<sup>25</sup> ALBERTO, Hernández Mora "Periodos Presidencialistas", Bogotá, Edit. Temis. 1970. Pág. 78.



margen muy reducido, frente a Misael Pastrana Borrero (1923 - 1970). Consecuencia de ello, fue el fortalecimiento del apoyo a la ANAPO, ganando terreno en el parlamento. Ésta sensación de fraude en los resultados electorales, contribuye a la formación de uno de los principales grupos guerrilleros del país que tomaría el nombre de las elecciones para la presidencia, "M-19 "Movimiento 19 de abril (1970).

En 1977, López Michelsen propuso una reforma convocando una "Asamblea constitucional", con la finalidad de modificar el régimen departamental, municipal y de administración de justicia, sin embargo, para la época, la Corte Suprema de Justicia, comienza a ejercer un control sobre los intentos de reformas presidenciales, por lo tanto a pesar de haber sido aprobado por el Congreso mediante el acto legislativo No. 2 de 1977, se declaró inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, debido a vicios de procedimiento en su formación y por contrariar los preceptos de la Constitución que establecían las facultad exclusiva del Congreso para reformar la Constitución, " *El congreso, como destinatario del poder de reforma constitucional derivado del constituyente primario tiene plena capacidad para reexpedir actos legislativos reformativos de la constitución, pero no puede modificar su contenido y el alcance de su propia competencia (...)*<sup>26</sup>".

En 1979, la reforma propuesta en el Gobierno de Cesar Turbay Ayala (1916 - 2005), se debió realmente, a proyectos presentados por varios miembros del Congreso en el Gobierno anterior, de manera que la llamada "*reforma instrumental*", que pretendía dar eficacia a las ramas del poder público se concentró entre otros, en un intento por reformar al Congreso, restaurando los mecanismos de control político y estatuto de los congresistas; igualmente, respecto de la Rama Jurisdiccional, se planteo la idea de crear el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General, haciéndola parte del Ministerio Público. Con todo, a pesar de ser sancionadas, en 1981, la Corte Suprema de Justicia, las declara inexecutable por vicios en su tramitación, al argumentar que la acumulación de diversos proyectos de reforma constitucional se encontraba para el momento prohibida.

La última reforma efectuada a la Constitución de 1886, se da cien años después de su expedición, en 1986, debido a la acogida de la iniciativa de otros ensayos de reforma que habían intentado congresistas en el anterior Gobierno por parte del entonces presidente conservador Belisario Betancur (1923). Puede destacarse como principal elemento de esta reforma, el aporte al fortalecimiento de la democracia representativa y la descentralización administrativa, introduciendo la

---

<sup>26</sup> COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia proferida el 5 de mayo de 1978, M.P. José María Velasco Guerrero. Citado por YOUNES MORENO, Op. Cit., p. 108.

elección popular de Alcaldes, Gobernadores, Concejales, quienes dejan de ser simples agentes del Gobierno para ser representantes de él.

El presidente liberal Virgilio Barco, asume la Presidencia, percibiendo necesaria una reforma integral a la Constitución de 1886. El prenombrado mandatario, mantuvo el estado de sitio durante todo su periodo de Gobierno, intentando con varias medidas controlar el orden público. Las reformas declaradas inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, propiciaron un resentimiento del Presidente hacia la Corporación que defendía el mandato constitucional establecido en el artículo 218 acorde con el 1 artículo del plebiscito de 1957, que establecía la facultad absoluta y exclusiva de ejercer el poder constituyente por parte del Congreso. Otro hecho frustrante en los intentos de reforma del presidente Barco, lo constituye lo que se denominó “Acuerdo de la Casa de Nariño” con la colaboración del ex presidente Pastrana Borrero, esta reforma buscaba que mediante un referendo, el pueblo de Colombia aceptara modificar la Constitución de 1886. Pese a ello, en Consejo de Estado, suspendió provisionalmente el “Acuerdo de la Casa de Nariño”, por tratarse de un acto que se dirigía únicamente la reforma de la Constitución, por ello finalmente declaró al proyecto inconstitucional.

Dentro de la administración del presidente Virgilio Barco, se presentó un proceso de negociaciones de paz con los diferentes grupos alzados en armas, donde el grupo guerrillero M -19 había hecho énfasis insistentemente en que uno de los principales requisitos para deponer las armas era la creación de una Asamblea Nacional Constituyente para modificar la constitución, la cual hasta entonces no garantizaba la creación y desarrollo de otros partidos políticos diferentes a los dos partidos tradicionales, ni daba espacio de representación a las minorías.

Aunado a lo anterior, con el asesinato de Luis Carlos Galán (1943 - 1989), quien se había convertido en un líder político en representación del nuevo liberalismo y se perfilaba como el próximo Presidente del país para las elecciones de 1990, se produce el movimiento estudiantil denominado “*la marcha en silencio*”, que alentó la idea de una reforma constitucional, mediante la propuesta de una consulta popular, agregando una “*séptima papeleta*”, en las elecciones del 11 de mayo de 1990, fecha en donde se elegiría, Senadores, Representantes, Diputados, Alcaldes y se haría la consulta interna del partido liberal. El Registrador Nacional del Estado Civil, aprueba la propuesta, sin embargo, expuso no comprometerse a contabilizar los votos. En consecuencia, los estudiantes efectúan un conteo extraoficial que arroja un apoyo de un millón y medio de colombianos en favor de la reforma constitucional.

Pese a que la consulta fue realizada con muy pocas formalidades, produjo una opinión generalizada hacia la necesidad de una reforma a la Constitución de 1886, con el objetivo de superar la crisis en la que el país se encontraba. El presidente Barco, frustrado por sus intentos de reforma fallidos, apoya el movimiento, con base en el respaldo popular y expide un decreto, autorizando el escrutinio de votos a favor de una Asamblea constituyente, haciendo uso del artículo 121 constitucional, debido que el país se encontraba en estado de sitio. La Corte declaró exequible tal decreto el 24 de mayo del mismo año<sup>27</sup>, de ahí que en las elecciones del 27 de mayo, se contabilizaron más de cinco millones de votos a favor de la Asamblea Constitucional.

El nuevo Presidente Cesar Gaviria Trujillo (1947), expidió el decreto legislativo 1926 de 1990, haciendo uso nuevamente de sus facultades excepcionales, se estableció el temario, los requisitos para ser miembro y demás temáticas que precisaron la conformación de la Asamblea Constituyente. La Corte Suprema de Justicia, se pronunció declarando exequible el decreto en su sentido básico, sin embargo, encontró que varios elementos integrantes de la parte motiva y de la parte resolutive eran inconstitucionales.

La Asamblea Constituyente y la nueva Constitución, se presentaron como la oportunidad de un cambio profundo en las instituciones políticas y administrativas del país, tras soportar 30 años de continua violencia, desprestigio institucional, ineficacia y corrupción, el pueblo por intermedio del proceso estudiantil propone una transformación inmediata.

En efecto, para el 9 de diciembre de 1990, con una votación favorable para la Asamblea Constituyente, se eligió a los integrantes de ésta en donde se declaró derogada la Constitución de 1886 y que se promulgó definitivamente con el texto

---

<sup>27</sup> “(...) las instituciones tal como se han diseñado no son suficientes para enfrentar las diversas formas de violencia a las que tiene que encarar. No es que las instituciones se hayan constituido *per se* a favor de perturbación, sino que han perdido eficacia y se han vuelto inadecuadas se han quedado cortas para combatir modalidades de intimidación y ataque no imaginadas siquiera hace pocos años por lo que su rediseño resulta una medida a todas luces necesaria para que las causas de perturbación no continúen agravándose, como hasta ahora ha venido ocurriendo, en los seis años de estado de sitio. (...) El clamor popular para que ocurra el fortalecimiento institucional es un poder público y notorio que en derecho no requiere prueba; a favor de el se han manifestado los partidos políticos y los medios de comunicación, los estamentos universitarios y el pueblo en general, a través de la denominada “séptima papeleta” en las elecciones del 11 de marzo de 1990. (...) Es por lo tanto una norma de naturaleza legal, que adiciona las funciones de organización electoral y que el presidente como legislador extraordinario puede tomar validamente, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la carta. No se debe olvidar que la primera atribución constitucional del presidente derivada del precepto citado es la de expedir disposiciones con fuerza y materialidad de ley que tienen la virtud de suspender mordicar temporalmente y adicionar transitoriamente las leyes preexistentes, siempre que, como en el presente caso vayan dirigidas a conjurar la crisis(...) .Ibíd., p. 107.

completo para diciembre de 1991. La heterogeneidad de quienes conformaron la Asamblea, ex guerrilleros reinsertados en la sociedad, pastores protestantes, voceros de regiones apartadas, sindicalistas, intelectuales, representantes de partidos tradicionales, dan lugar a la expedición de la nueva Constitución, moderna, detallada y garantista.

Frente a la figura del presidente la Constitución naciente prescribía para el mandatario un periodo de 4 años, estableciendo una prohibición absoluta a la reelección en general, no habla de que no es válida en el caso de no ser inmediata, simplemente prohíbe reelegir a quien haya sido presidente.

Sin embargo, fueron presentados quince proyectos de Actos Reformatorios de la Constitución referentes al periodo presidencial y a la posibilidad de reelección. El primero de ello disponía que el presidente de la república sería elegido directamente por la mayoría de los votos válidamente presentados y tendría un periodo de cinco años, señalando además que no habrá reelección del mandatario en ningún caso.<sup>28</sup>

El segundo, establece que el presidente sería elegido por la mayoría de la votación válida de los ciudadanos, para un periodo de cuatro años, sin posibilidad de reelección.<sup>29</sup> El acto reformatorio No. 6 disponía que la elección del presidente de la república debiera efectuarse el mismo día de elecciones de los miembros del Congreso de la República, sin presentar cambio frente al tema de la reelección.<sup>30</sup> El acto reformatorio de la Constitución presentado por el señor Antonio Navarro Wolf (1948) determinó que *“el presidente de la República será elegido por el voto directo de los ciudadanos el primer domingo de marzo, para un periodo de cuatro años, mediante el sufragio universal, libre, directo, igual y secreto, en votación que deberá reunir la mayoría absoluta del número de votantes”*<sup>31</sup> y adicionalmente se expusieron dos prohibiciones para poder ser elegido en el cargo, se trata en primer lugar de la negación a ser reelegido, y en segundo lugar dispone que no

---

<sup>28</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política No. 1. Gaceta Constitucional No. 4 Bogotá D.E, miércoles 13 de febrero de 1991.

<sup>29</sup> COLOMBIA. *Ibíd.* No. 4. Gaceta Constitucional No. 5, viernes 15 de febrero de 1991.

<sup>30</sup> COLOMBIA. *Ibíd.*, Proyecto No. 6. Gaceta Constitucional No. 7 Bogotá D.E, lunes 18 de febrero de 1991.

<sup>31</sup> COLOMBIA. *Ibíd.*, No. 7. Gaceta Constitucional No. 8 Bogotá D.E, martes 19 de febrero de 1991.

podrá ser elegido quien hubiere ejercido durante el año inmediatamente anterior cualquier empleo o cargo público con jurisdicción o mando.

Seguidamente el proyecto de acto reformativo de la Constitución No. 9, propuso que la elección del presidente y del vicepresidente se realizaría en la misma fórmula electoral por la mayoría absoluta de los votos válidos depositados por los ciudadanos y por el periodo de cuatro años.

Luego de ello, se presenta un nuevo proyecto, que pretendía la modificación del periodo presidencial a cinco años, no obstante consideraba viable aumentarlo a seis a fin de facilitar los periodos pares de funcionarios dependientes, pues el periodo presidencial impar impedía esto.<sup>32</sup>

Así trascurrieron los debates constitucionales sin darle mayor importancia al tema de la reelección, pues se trataba de una posición unánime. Se aprueba entonces en primer debate los cuatro años de duración de periodo presidencial y la prohibición a la reelección, para posteriormente quedar plasmado ello en la Constitución Política de Colombia, publicada en la gaceta oficial No. 127 el jueves 10 de Octubre de 1991.

De ésta forma se aprobaron los textos de los artículos 190, 191 y 197 que disponen:

**ARTICULO 190.** El Presidente de la República será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos.

En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese

---

<sup>32</sup> COLOMBIA. *Ibíd.*, No. 93. Gaceta Constitucional No. 24 Bogotá D.E, miércoles 24 de Marzo de 1991.

obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, ésta se aplazará por quince días.

**ARTICULO 191.** Para ser Presidente de la República se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de treinta años.

**ARTICULO 197.** No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continúa o discontinua, durante el cuatrienio.

Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos:

Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, o de la Corte Constitucional, Consejero de Estado o miembro del Consejo Nacional Electoral, o del Consejo Superior de la Judicatura, Ministros del Despacho, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Director de Departamento Administrativo, Gobernador de Departamento o Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá.<sup>33</sup>

Sin embargo, ésta última disposición fue reformada en el año 2004, por el Acto legislativo No. 2, que permitió la reelección inmediata del presidente de la República y ordena la expedición de una ley de garantías electorales para velar por la igualdad política entre los candidatos al cargo, modificando y adicionando los artículos 127, 152, 197 y 204.

Así las cosas, el artículo 127 autoriza al presidente en ejercicio a participar en la campaña por la reelección presidencial solamente en los cuatro meses anteriores a la fecha de la elección.

---

<sup>33</sup> COLOMBIA. Constitución Política de Colombia de 1991.

Se adiciona un literal f) al artículo 152 sobre los temas que reglamenta el Congreso por medio de leyes estatutarias: La igualdad electoral entre los candidatos a la elección presidencial, imponiéndose regulación de materias como Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.

El parágrafo transitorio establece las materias que tendrá la ley estatutaria sobre la igualdad electoral de los candidato e incorpora excepciones especiales al trámite legislativo con fecha tope de aprobación (20 de junio de 2005), también recorta los términos para la revisión de exequibilidad por la Corte Constitucional y contempla alternativas en caso de llegarse a la fecha límite sin el trámite total del proyecto ley o si este es declarado inexecutable por la Corte Constitucional, dando facultades legislativas al Consejo de Estado para reglamentar transitoriamente la materia.

A su turno, el artículo 197 modifica el periodo presidencial, limitando la elección de cualquier ciudadano a dos periodos presidenciales, señala textualmente: "*Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos período*"<sup>34</sup>

Finalmente con el artículo 204 se autoriza al vicepresidente a aspirar a ser elegido presidente en el período inmediatamente siguiente cuando no se postule como candidato el presidente y en este último caso a formar parte de la fórmula presidencial como candidato a la vicepresidencia

Luego de revisar el acto legislativo de referencia, la Corte Constitucional mediante sentencia 1040 de 2005 dio a conocer, en rueda de prensa, el resultado de la decisión de la mayoría sobre la constitucionalidad de la reforma. El resultado de la votación fue en resumen, 6 votos por la constitucionalidad y 3 votos en contra. Se destaca de la decisión, la negativa de la Corte de permitir la calidad de legislador excepcional al Consejo de Estado que el Congreso había contemplado como salida alternativa al trámite de la ley de garantías electorales.

---

<sup>34</sup> COLOMBIA. *Ibid.*

Finalmente, el último intento de reforma al Presidencialismo Colombiano fue dado el 1 de septiembre del año 2009, con la aprobación de la ley 1358 de 2009, tras haberse suscitado el trámite legislativo de la iniciativa popular, que buscaba la convocatoria a un referendo constitucional a fin de que se permita una segunda reelección presidencial. Así, el artículo 1 de la referida ley señala textualmente:

El inciso 1 del artículo 197 de la Constitución Política quedará así: Quien haya sido elegido a la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro período.  
Aprueba usted el anterior inciso.

Sí: ( )

No: ( )

Voto en Blanco: ( )<sup>35</sup>

Sin embargo, la Corte constitucional mediante Sentencia C-141 de 2010 según Comunicado de Prensa de la Sala Plena de 26 de febrero de 2010, Magistrado Ponente Dr. Humberto Antonio Sierra Porto, declaró la inconstitucionalidad de la Ley en mención, argumentando que existían serios vicios en el trámite tanto del proyecto de referendo con en la formación de la ley 1354, reiterando además su jurisprudencia en relación con los límites del poder de reforma de la Constitución, insistiendo en que el poder constituyente derivado tiene competencia para reformar la Constitución, mas no para sustituirla, por lo cual todo cambio en la identidad del texto constitucional implica un vicio de competencia por exceso en el ejercicio del poder reformativo.

Se tiene entonces, que el presidencialismo colombiano desde la declaratoria de independencia de 1810 ha sufrido innumerables cambios, y pese a los ajustes institucionales y jurídicos que han permeado la figura del presidente, se denota un desequilibrio político altamente reforzado con la iniciativa popular que pretendía la aprobación de una segunda reelección presidencial, puesto que supone el desconocimiento de importantes principios constitucionales y de los procedimientos formales previstos por la ley y la Constitución para la reforma de la misma.

Es así como en el capítulo posterior, se analizará los mecanismo de reforma de la constitución que prevé la carta política, y los procedimientos que se deben seguir

---

<sup>35</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1354 de 2009. Artículo 1.



a fin de reconocer el principio democrático, uno de cuyos principales componentes es el respeto de las formas previstas para que las mayorías se pronuncien.

## 2. MECANISMOS DE REFORMA DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991.

Al promulgarse y entrar en vigencia una ley, cualquiera sea su esencia, naturaleza o clasificación, se entiende que con ello alterará la situación legislativa vigente de un Estado; toda vez que una nueva disposición introduce cambios en el ordenamiento legal vigente, luego sin esta consecuencia, no habría necesidad de dictarla.

Aunado a lo anterior, frente a la aplicación de las leyes cabe la posibilidad de reforma, en el entendido de que ello es una misión normal de los cuerpos gubernamentales. Ahora bien, en tratándose de reformas constitucionales, la cuestión es más delicada, debido a que la Constitución es la *Norma Fundamental*, lo cual involucra conceptos de: necesidad activa, fuerza eficaz y fuerza activa e imperio de necesidad; unidos estos predicamentos, se tiene que una ley fundamental es la norma que pesa más que las leyes corrientes; es el verdadero “fundamento” de las demás que se basan en ella; es un óbice de necesidad, porque lo que sobre ella se funda sea así y no de otro modo<sup>36</sup>.

Esta diferencia entre norma fundamental y normas ordinarias es innegable, al respecto, varias Constituciones disponen taxativamente que ésta no podrá alterarse en modo alguno; en otras, se prescribe que para su reforma no bastará la simple mayoría, sino que deberán reunirse las dos terceras partes de los votos del Parlamento; en tanto algunas disponen que la reforma constitucional no es de la competencia de los cuerpos colegisladores, ni asociados al Poder Ejecutivo, por el contrario, para llevarse a cabo es necesario convocarse *extra, ad-hoc*, expresa y exclusivamente para este fin, una nueva Asamblea Legislativa, que decida acerca de la oportunidad o conveniencia de la transformación (\*).

La Constitución encauzada en el concepto de *Imperio de necesidad*, involucra nociones de vida social, política y jurídica de un Estado, ligadas a la realidad social y a los elementos que determinan la organización fundamental del Estado. De ahí que una Constitución no puede pretender su total inmovilidad. En efecto, si se da un desligue entre norma y la realidad, se impide la correspondencia de las

---

<sup>36</sup> Al respecto, Ferdinand Lassalle, define de forma provisional a una Constitución, como: “...una fuerza activa que hace, por un imperio de necesidad, que todas las demás leyes e instituciones jurídicas vigentes en el país sean lo que realmente son, de tal modo que, a partir de este instante, no puedan promulgarse, en ese país, aunque se quisiese, otras cualesquiera.” (ver: LASSALLE, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución?, Editorial Unión Ltda. Agosto 2001. Pág. 40).

\* La Constitución Alemana de Bonn (1949), es ejemplo de Constituciones irreformables

Instituciones con ella. Por ejemplo: pueden existir normas constitucionales que serán eficientes a la hora de ser sancionadas; pero perdieron eficacia con el cambio de operatividad de la sociedad ó cuando las normas constitucionales se desvirtúan, deforman o dejan de expresar el orden de la sociedad, es decir la constitución queda falseada, incapaz de organizar o estructurar una sociedad. Esa distorsión, convierte a la ley Fundamental en un “cuerpo muerto”. Es ahí donde se debe hacer uso de la reforma constitucional; para acoplar las normas a una realidad imperante, luego estas han sido desvirtuadas, deformadas, van contra una ley de mayor rango, o son ineficaces a la hora de aplicarlas.

Respecto a ello, Loewenstein<sup>37</sup> señala que no es posible establecer unos criterios generales para saber cuando son necesarias las reformas. Las alteraciones sociales, económicas o políticas hacen que una norma constitucional, aunque hubiera sido adecuada en el momento constituyente, ya no tenga su antigua eficacia y haya de ser, por tanto, modificada o eliminada para responder a las necesidades derivadas de las nuevas circunstancias. Lo mismo ocurre cuando algún asunto no está regulado en ella, bien porque en el pasado no fue previsible su necesidad o porque el regulador constituyente no quiso regularlo. No obstante, de las experiencias constitucionales de los diversos países, no es dable deducir una teoría general, oportunidad o frecuencia de la reforma constitucional, por lo que se considera que “la reforma es políticamente conveniente cuando es jurídicamente necesaria<sup>38</sup>”.

En suma, se debe entender que la reforma de la Constitución no debe efectuarse con frecuencia, pues ello tiene como consecuencia el rompimiento de la confianza frente a la inviolabilidad de la constitución y el debilitamiento de su fuerza normativa; la interpretación de la Constitución tiene su límite y solo si las exigencias políticas obligan a entender el contenido de las normas de forma distinta a la actual, es entonces cuando la reforma se hace jurídica y formalmente necesaria.

Para el caso Colombiano, la Constitución Política de 1991 prevé en artículo 374 y siguientes diferentes mecanismos para que pueda ser modificada, consecuentemente su última disposición deroga la Constitución de 1886 y todas sus reformas, lo cual supone un ostensible cambio frente a lo dispuesto por la antigua Constitución donde la única figura establecida para reformar la

---

<sup>37</sup> LOWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Editorial Alianza. Madrid; 2001. Pág. 123.

<sup>38</sup> DE VEGA, Pedro, La Reforma Constitucional y la Problemática del poder constituyente, Madrid, Editorial Tecnos, 2000, p. 92

Constitución era el Acto legislativo<sup>39</sup>, Contrario sensu, la Carta política de 1991 amplía éstos mecanismos, incluyendo para éste fin en el artículo 374 a la Asamblea Nacional Constituyente y el Referendo (\*).

A su turno el artículo 375 de la Constitución Colombiana, comprende los sujetos que ostentan la iniciativa de reforma constitucional y el procedimiento al cual habrá de avocarse. Al respecto, la Carta Política enuncia, al gobierno, a los congresistas, el veinte por ciento (20%) de los concejales o de los diputados del país o los ciudadanos en un porcentaje no inferior al cinco por ciento (5%) del censo electoral vigente. Los congresistas son los miembros del legislativo compuesto por senadores y representantes a la Cámara. Los diputados son los representantes del colegiado administrativo que en los departamentos acompaña a los gobernadores, y los concejales, los miembros de la corporación edilicia municipal, también administrativa y que acompaña al Alcalde. Todos ellos son funcionarios que elige el pueblo mediante sufragio universal y secreto. Los ciudadanos son todos los nacidos mayores de edad (18 años mientras la ley no determine otra edad) sujetos a alcanzar el 5% del censo electoral, compuesto por aquellos habilitados para votar y que se hayan inscrito para el efecto.

Frente al trámite del proyecto de reforma constitucional, cualquiera sea el mecanismo usado; el segundo inciso del artículo 375 ibídem, establece que deberá someterse a un tránsito de dos períodos ordinarios y consecutivos en el legislativo. Exige además, que el proyecto se apruebe en el primer período por la mayoría de los asistentes del congreso (mayoría absoluta) y se publique por el gobierno. Para la aprobación en el segundo período se requiere de un quórum mayoritario, es decir de la mayoría de los *miembros* de cada cámara<sup>40</sup>.

El inciso tercero del artículo 375 de la carta, dispone que, en el segundo período consecutivo y ordinario dedicado al estudio y debate de la iniciativa a proyectos de reforma Constitucional, los congresistas sólo puedan debatir propuestas

---

<sup>39</sup> COLOMBIA. Constitución Política de 1886 - Artículo 209: Esta Constitución podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado en tres debates por el Congreso en la forma ordinaria, transmitido por el Gobierno, para su examen definitivo, a la Legislatura subsiguiente, y por ésta nuevamente debatido, y últimamente aprobado por dos tercios de los votos en ambas Cámaras.

\* El artículo 374 refiere que la Constitución podrá ser reformada por el Congreso, por una asamblea constituyente o por el propio pueblo mediante referéndum.

<sup>40</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 5 de 1992; Art. 119, numeral 1. - Ley 134 de 1994; Art. 31, numeral 1

formuladas en el primer período de sesiones, estableciendo una clara limitación al congreso y al gobierno.

El artículo 376 ibídem, instituye al pueblo como el segundo sujeto con posibilidad de reformar la Constitución<sup>41</sup>. No obstante, es necesario señalar que se requiere el concurso del Congreso pues para el establecimiento de la ley debe contarse con su labor.

Es dable recalcar, que de cualquier modo, a iniciativa de sujetos diferentes, las reformas constitucionales pasan inevitablemente, por cualquiera de los mecanismos previstos, por el Congreso de la República, que se establece así como órgano no solo legislativo, sino además como constituyente constituido, o derivado.

El artículo 379 Constitucional, obliga a realizar un Control de constitucionalidad posterior a los proyectos que pretenden modificar y que son aprobados por el Congreso; en realidad, este artículo dispone una limitación a la Corte Constitucional al reducir la posibilidad de la declaratoria de inexecutable para estas normas, estableciendo un período de un año para la solicitud o acción de inconstitucionalidad, contada a partir de la promulgación del acto y con ajuste a lo estipulado en el artículo 241 numeral 2º<sup>42</sup>, referente a la misión de la Corte como guardiana de la supremacía y la integridad de la Constitución, al ostentar la función de decidir de manera preventiva acerca de la constitucionalidad de la convocatoria a referendo, Asamblea Constituyente para la reforma de la

---

<sup>41</sup> COLOMBIA. Constitución de 1991. Artículo 376: Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine.

Se entenderá que el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral. La Asamblea deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro. A partir de la elección quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones. La Asamblea adoptará su propio reglamento.

<sup>42</sup> COLOMBIA. Constitución de 1991. Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

...2.- Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

Constitución; control circunscrito únicamente al examen de constitucionalidad de requisitos formales o de procedimiento, no respecto de los contenidos. Son de esta manera complementarios los artículos 379 y 241 numeral 2 de la Constitución y no presentan contradicción alguna<sup>43</sup>.

## 2.1 ASAMBLEA CONSTITUYENTE

La Asamblea Constituyente es un mecanismo democrático y participativo, establecido en la Constitución Política del Estado, que permite realizar una reforma total de la Constitución Política, en otras palabras, es el medio para modificar las reglas y normas de la convivencia democrática en un espacio de diálogo, deliberación y concertación. Se funda entonces una asamblea constituyente como un organismo colegiado, cuyo fin primordial es reformar o redactar una nueva Constitución.

La Asamblea Constituyente convoca a un número de representantes de diversos sectores de la sociedad, elegidos democráticamente por voto popular, a fin de deliberar, debatir y llegar a acuerdos que permitan redactar una nueva Constitución Política, donde se refleja la diversidad socio cultural del país. Concluido este mandato, la Asamblea se disuelve y tiene lugar su implementación a partir del diseño y redacción de nuevos instrumentos técnicos y normativos que se requiera.

El concepto de Asamblea Constituyente se remonta a mayo de 1789, cuando en Versalles, Francia, se reunieron los Estados Generales: el clero, la nobleza y el pueblo, con objeto de redactar de forma conjunta una Constitución para Francia. El 9 de julio de 1789, el tercer estado, reunido bajo el nombre de Asamblea Nacional, asumió la calidad de Asamblea Nacional Constituyente<sup>44</sup>.

La Constitución Política de Colombia, comprende en su artículo 374 que la Asamblea Constituyente es un mecanismo para modificar la Carta Política<sup>45</sup>, su reglamentación se encuentra en la Ley 134 de 1994 a partir del artículo 58 hasta el 63. Dicha Ley brinda potestad al Congreso de la República para que mediante

---

<sup>43</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA; Ley 134 de 1994; Art. 60

<sup>44</sup> Available from Internet": <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bm>>

<sup>45</sup> COLOMBIA. Op. Cit. Artículo 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una *Asamblea Constituyente* o por el pueblo mediante referendo.

votación popular -se vota con un SI o un NO la convocatoria de la asamblea y sus competencias<sup>46</sup> -se disponga convocar a una Asamblea Constituyente para modificar o revocar la Constitución<sup>47</sup>, la cual deberá contener el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la Asamblea, la fecha de su iniciación y su periodo<sup>48</sup>.

El artículo 376 *ibídem* establece que será mediante ley que el Congreso llame al pueblo para decidir si convoca a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, lo que implica la aprobación decisoria de la mayoría de una y otra cámara legislativa quienes a su paso dictaminarán conceptos de competencia, período y composición de la Asamblea Constituyente<sup>49</sup>. Para que el mecanismo opere, se requiere que sea aprobada la convocatoria de la ley por no menos de la tercera parte del censo electoral.<sup>50</sup> La votación deberá efectuarse por voto directo, acto electoral que no podrá coincidir con otro diferente. De elegirse la Asamblea, se suspende temporalmente la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución. El cuerpo de reforma constitucional elegido puede darse su propio reglamento<sup>51</sup>.

A su vez, el artículo 63 de la Ley 134 de 1994 dispone que la consulta para convocar una Asamblea Constituyente y la elección de sus delegatarios serán dos

---

<sup>46</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 134 de 1994. Artículo 61- *La tarjeta electoral*. La Tarjeta electoral para la consulta deberá ser diseñada de tal forma que los electores puedan votar con un "sí" o un "no" la convocatoria y temas que serán competencia de la asamblea.

<sup>47</sup> COLOMBIA. *Ibíd.* Artículo 58. *Iniciativa y convocatoria de la consulta*. El Congreso de la República, mediante una ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca a una Asamblea Constituyente para reformar parcial o totalmente la Constitución.

<sup>48</sup> COLOMBIA. *Op. Cit.* Artículo 59.

<sup>49</sup> COLOMBIA. *Ibíd.* Artículo 376 inciso 1º.

<sup>50</sup> COLOMBIA. REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. "El Censo Electoral es una base de datos donde se incluyen los ciudadanos colombianos, residentes en el país y en el exterior, que pueden válidamente sufragar en un determinado certamen democrático, y que le permite al Estado controlar, planear, organizar y desarrollar no sólo los certámenes electorales sino igualmente los mecanismos de participación. En las pasadas elecciones realizadas en Colombia y en 60 países, un total de 29.852.099 ciudadanos estaban habilitados para decidir la conformación del Senado de la República, la Cámara de Representantes y los cinco representantes del país al Parlamento Andino". Available from Internet: ([http://www.registraduria.gov.co/Informacion/elec\\_pre\\_2010\\_censo.htm](http://www.registraduria.gov.co/Informacion/elec_pre_2010_censo.htm))

<sup>51</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA; Ley 5 de 1992; Art. 119, numeral 5, numeral 6

actos separados. Debiendo realizarse entre los dos y los seis meses a partir de la fecha de la expedición de la ley. Estos mismos términos rigen para la elección de sus delegatarios, contados desde la fecha de promulgación de los resultados de la convocatoria y escogencia de delegatarios a cargo del Consejo Nacional Electoral. Así mismo dispone que las dos votaciones no puedan coincidir con otro acto electoral<sup>52</sup>.

No obstante a lo anterior, el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba cuando menos la tercera parte de los integrantes del censo electoral vigente a la fecha de consulta, las reglas definidas por el pueblo en la consulta no podrán ser variadas a futuro<sup>53</sup>. Posteriormente se efectúa un Control de Constitucionalidad formal por parte de la Corte Constitucional previa remisión del Presidente de la República.

La Carta Política de 1991 tiene su origen en éste mecanismo de reforma Constitucional; desde 1989, en el proceso de negociaciones de paz con los diferentes grupos alzados en armas durante el mandato del presidente Virgilio Barco Vargas. Ante la negativa del gobierno de hacer una consulta popular que autorizara el cambio constitucional incluyendo una opción en las papeletas de votación para presidente de la república, los estudiantes, en particular los de las universidades, decidieron hacer un movimiento a nivel nacional para que la población incluyera una Séptima papeleta ordenándole al ejecutivo que conformara una Asamblea Nacional Constituyente. La propuesta fue acogida y el triunfo llegó para aquellos jóvenes colombianos que pedían la constituyente, más del 50% de los votantes resolvieron incluir la “Séptima Papeleta” por lo que el presidente en turno, César Gaviria Trujillo, se vio obligado a cumplir con el mandato popular mediante decreto 1926 de 1990.

La Asamblea Constituyente colombiana, al instalarse, aplicó sus poderes absolutos al Congreso, permaneciendo éste en receso durante un tiempo y luego, por Decreto en junio de 1991 lo disolvió, basándose en la doctrina -recogida por la sentencia de la Corte- y en la supremacía que ejercía sobre todos los poderes constituidos. Así, la Constituyente colombiana pudo realizar sus deliberaciones sin perturbación y sin que a los parlamentarios colombianos entorpecieran el orden público utilizando, a falta de razones jurídicas, el argumento, no convincente, pero si desestabilizador<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> *Ibíd.* Artículo 63.

<sup>53</sup> *Op. Cit.* Artículo 62.

<sup>54</sup> QUIJADA, Manuel, “Los poderes de la Asamblea Nacional Constituyente”, *El Nacional* - Viernes 3 de septiembre de 1999. Available from Internet: <http://www.analitica.com/vas/1999.09.2/nacional/14.htm>.



La modificación de la Constitución de 1991 por vía del artículo 376 sobre Asamblea Constituyente o Constitucional, como posibilidad de reforma no ha sido ensayada aún en vigencia de la nueva carta Política. Empero, en el 2004 se presentaron los proyectos de ley 102 y 104 que promovían la implementación de un sistema de gobierno semiparlamentario o semipresidencial que reemplazara la actual forma de gobierno presidencial. Sin embargo, los proyectos no surtieron los debates requeridos en el Congreso y se archivaron.

## 2.2 ACTO LEGISLATIVO

Se entiende por Acto Legislativo la actuación deliberada de competencia formal y material del Poder Legislativo, orientada a la creación de derecho positivo. Implica un proceso complejo y colegiado, toda vez que genera situaciones jurídicas de aplicación general abstracta, impersonal y obligatoria<sup>55</sup>.

Conforme a la legislación Colombiana, un Acto Legislativo es una norma expedida por el Congreso de la República, que tiene por objeto modificar, reformar, adicionar, o derogar los textos constitucionales.<sup>56</sup> Tanto la Constitución como el Reglamento del Congreso (ley 5 de 1992), determinan los procedimientos a seguir para emitir los Actos Legislativos. En términos generales, el procedimiento para la aprobación de los actos legislativos es más exigente que para expedir las leyes. Pese a compartir la misma estructura la expedición de un Acto Legislativo comprende la realización de varias exigencias, entre ellas, (i) deben tener un título o un nombre que los identifique, (ii) el articulado, (iii) una exposición de motivos en donde se explican las razones y la importancia del proyecto, además de diferentes etapas necesarias a fin de cumplir con el requisito de validez.

**2.2.1 Etapa preliminar.** La primera cuestión versa sobre el tiempo en el que se debe debatir el Acto Legislativo, establecido en una sola legislatura. Cada legislatura se divide en dos periodos: el primero inicia el 20 de julio y culmina el 16 de diciembre; el segundo inicia el 16 de marzo y culmina el 20 de junio.

La segunda, es determinar quiénes pueden presentar un proyecto de acto Legislativo. El artículo 375 de la Carta Política dispone que esta actuación puede efectuarse por parte del gobierno, el presidente y los ministros, los congresistas

---

<sup>55</sup> Available from Internet: ([www.definicion.org/acto-legislativo](http://www.definicion.org/acto-legislativo).)

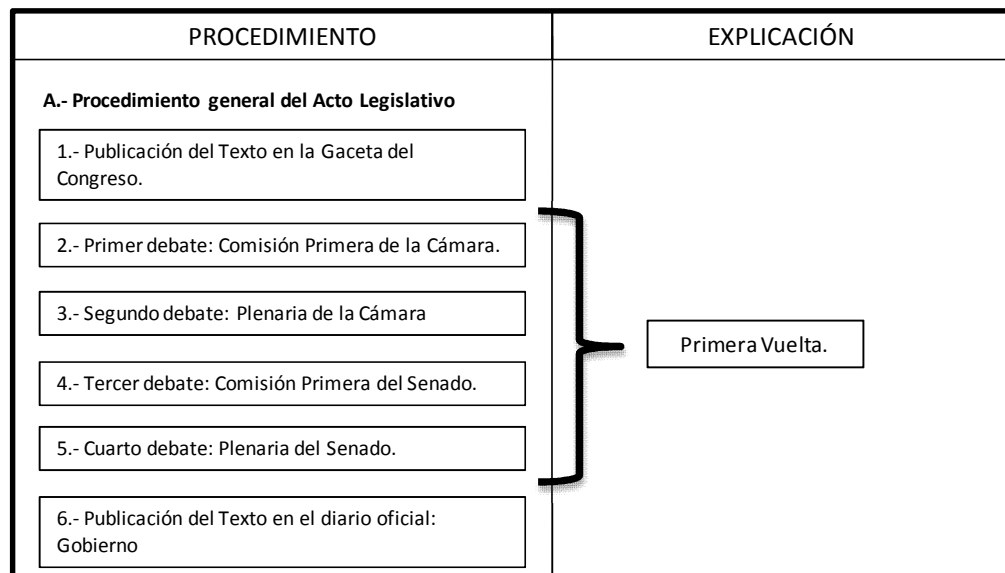
<sup>56</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA; Ley 5 de 1992; Art. 221

mínimo diez miembros, el 20% del total de los concejales en el país; el equivalente al 5% del censo electoral vigente y la sala plena del Consejo de Estado.

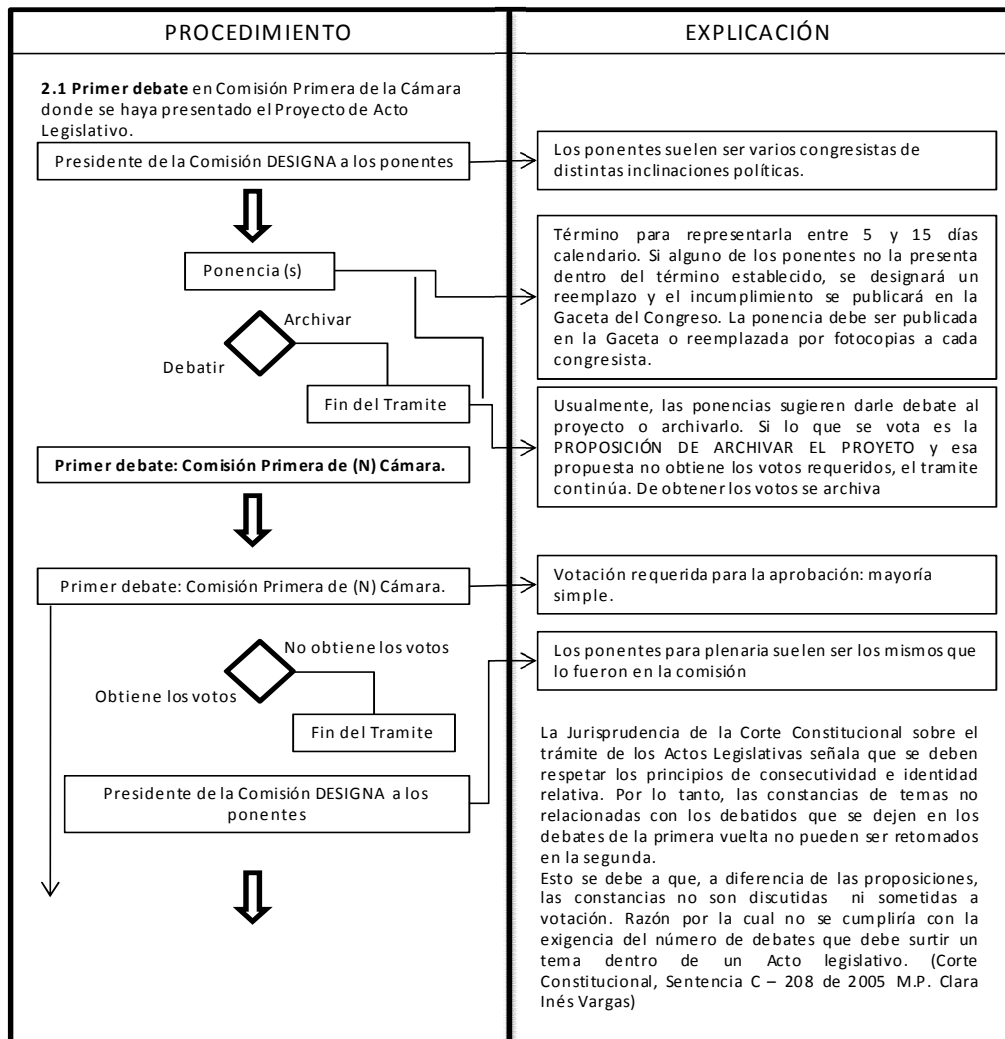
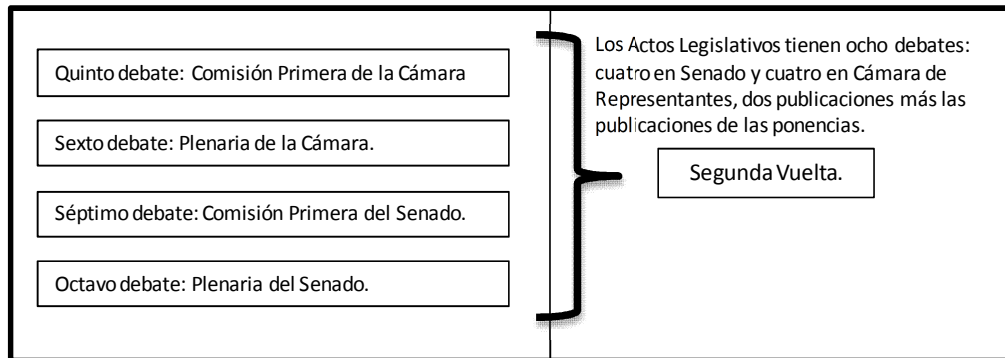
La presentación de los proyectos de Acto Legislativo se da ante la *Comisión Primera* de cualquiera de las dos cámaras Legislativas (Senado y Cámara de Representantes). Hasta el momento no existe disposición que establezca una Cámara en especial donde deba iniciarse el trámite.

**2.2.2 Etapa de debate para emanar un Acto Legislativo.** En este aparte, por medio de una gráfica se darán a conocer los pasos necesarios para originar los actos legislativos que modifican la Constitución.

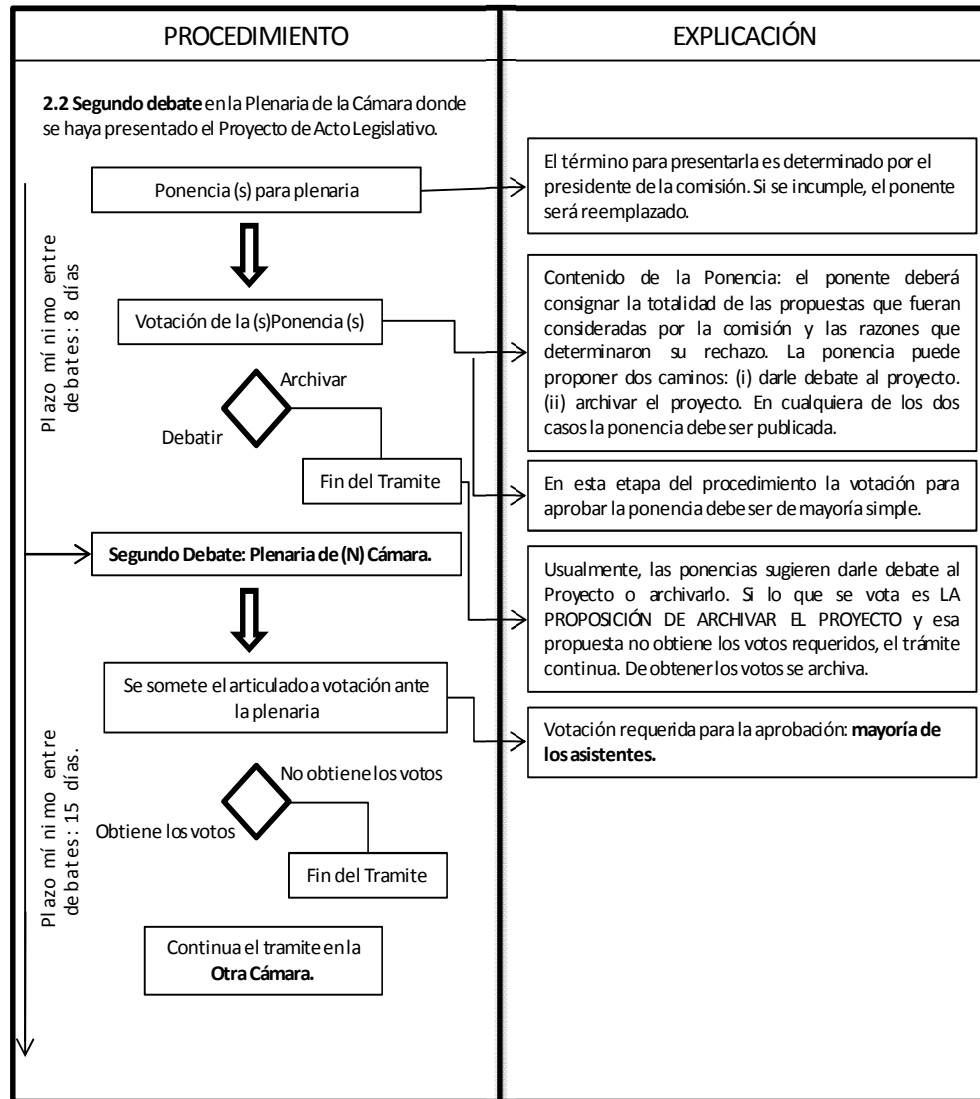
**Gráfica 1:** Procedimiento y explicación del Acto Legislativo.



**Grafica 1: (Continuación).**



**Grafica 1:** (Continuación).



**Fuente:** <http://www.misiondeobservanciaelectoral/aprobaciónactolegislativo/>. Modificado por los investigadores del presente trabajo de grado.

**2.2.3 Limitaciones principales del procedimiento de un acto legislativo.** En la formación de un Acto Legislativo, existen ciertos lineamientos que no pueden ser desconocidos por el órgano creador de éstos, si aquellas limitantes fueran inobservadas el trámite resultaría viciado. Algunas limitantes son: *i)* sólo los temas que fueron debatidos y votados en la primera vuelta pueden ser debatidos en la segunda vuelta; *ii)* en la segunda vuelta se modifican las condiciones para la aprobación. Mientras que en la primera vuelta se requiere la mayoría de los

asistentes al debate, en la segunda vuelta, se requiere el voto afirmativo de la mayoría de los miembros de cada corporación; *iii*) no se pueden hacer sesiones conjuntas; *iv*) no se le puede dar trámite de urgencia; *v*) sólo se puede acumular proyectos antes del primer debate en comisión; *vi*) en la aprobación de un Acto Legislativo, la figura de la “unidad de materia” es una característica propia de este mecanismo de reforma constitucional o de cualquier ley, que implica que su contenido verse sobre un mismo asunto. Para el caso de los Actos Legislativos, la unidad de materia “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”<sup>57</sup>; *vii*) el control de constitucionalidad efectuado por la Corte Constitucional es posterior y sólo verifica que se haya seguido el procedimiento establecido.

**2.2.4 Reformas a la Constitución de 1991 por vía de Acto Legislativo.** El artículo 377 establece que deberán someterse a referendo las reformas de la Constitución que apruebe el Congreso por vía de Acto legislativo, cuando se refieran a los Derechos Fundamentales y sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al propio Congreso, dentro de los seis meses siguientes a su promulgación, un 5% de los ciudadanos del censo electoral. La reforma del Congreso quedaría derogada, si la votación del referendo es negativa por la mayoría, siempre que la participación en la votación llegare siquiera a la cuarta parte del censo electoral (\*).

En Colombia, desde la promulgación de la Carta Política de 1991, se han expedido 29 Actos legislativos modificatorios de la Constitución el primero de ellos fue el A.L. 01 de agosto 17 de 1993. La Corte Constitucional declaró inexecutable el Acto Legislativo # 2 de 2003 mediante la Sentencia C – 816 del 30 de agosto 2004. La declaración de inexecutable fue "*por el vicio de procedimiento ocurrido en el sexto debate de la segunda vuelta*".

Algunas de las reformas hechas a la Constitución por medio de éste mecanismo, han sido en su mayoría modificaciones tangenciales o de simples ajustes jurídicos, que en nada afectaron las características de la norma constitucional, otras en cambio, fueron reformas de gran envergadura, provenientes de una decisión

---

<sup>57</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C–208 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

\*De acuerdo con este artículo, el pueblo participa en referendo para aprobar o denegar una reforma hecha a la Constitución por el Congreso de la República por vía de Acto Legislativo. El papel del pueblo es complementario y está restringido a unos quantums y a un de tiempo determinado. Como en los anteriores artículos, la reforma está en el Congreso de manera más directa, y él mismo es parte de un proceso complementario

política en concreto con miras a implementar un programa de gobierno por ésta vía de reforma, muchos de estos últimos cambios, empiezan a dar un nuevo semblante a la Carta Política.

## 2.3 EL REFERENDO

Es la convocatoria que se hace al pueblo para que se apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica, se derogue o no una norma vigente. Se discute la naturaleza jurídica de esta participación popular en la formación de la ley y se considera como un acto de ratificación, desaprobación o de decisión, inclinándose la doctrina por la consideración de estimarlo como un acto decisorio autónomo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual solo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella. Los representantes forman la ley, pero *ad referéndum*, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el *voto* popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley. Este, según el ámbito territorial donde se emplee, puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local<sup>58</sup>.

El término “referéndum” tiene origen en el siglo XVI y se remonta a los comienzos federales del gobierno de dos de los cantones actuales de la Confederación Suiza: el Graubunden y el Valais, que en esa época no formaban parte de la Confederación, sino que eran meramente distritos aliados. Estos distritos a los que se hace referencia, en su interior constituían federaciones de municipios muy poco unidas. Los delegados que enviaban los municipios a la asamblea federal del distrito debían dar cuenta de toda cuestión importante a sus electores, y reclamar instrucciones acerca del sentido en que debían votar<sup>59</sup>.

Posteriormente, el concepto de referéndum fue modificado por los ideólogos de la Revolución Francesa, quienes crearon su propia versión de esta institución democrática, la cual consistió en que el pueblo debía votar para aceptar o rechazar toda Constitución que se quisiera promulgar. Así fue como la Convención de la Asamblea Nacional Francesa aprobó la Constitución de 1793. Desde entonces se ha aplicado el referéndum en Francia varias veces<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> ROMERO, Nelson A. “Pedagogía de la Participación Ciudadana”. Santa Fe de Bogotá, 1996.

<sup>59</sup> VELAZCO, Gamboa Emilio – “Teoría del Referéndum y Modelos de Democracia Participativa”, México 1998, p. 23

<sup>60</sup> BIBLIOTECA LUIS CARLOS ARANGO. “Guía Temática de Política”. 2005. Available from internet: (<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli44.htm>)

También en Suiza se adoptó este modelo, inaugurándose con la aprobación de la Constitución Suiza del 20 de mayo de 1802 a través del voto de todos los ciudadanos mayores de veinte años. No obstante, el referéndum llegó antes a la Unión Americana, cuando en 1778 fueron aprobadas por el voto popular las constituciones de los Estados de Massachussetts, New Hampshire, Connecticut y Rhode Island, adelantándose inclusive a los franceses.

Desde entonces, el referéndum se extendió a numerosos países de América, Europa y Oceanía, y entre los que se considera que ha tenido mayor trascendencia y buenos resultados en su uso y aplicación se cuenta a los Estados Unidos de América, Canadá, Italia, Francia, Dinamarca, Irlanda, Suiza, España, Australia y Nueva Zelanda<sup>61</sup>; en Colombia desde la Constitución de 1991, se contempla este mecanismo de participación ciudadana<sup>62</sup>.

La Constitución Política y la Ley Estatutaria de los mecanismos de participación democrática, clasifican el referendo según su objeto, a saber:

**2.3.1 Referendo derogatorio.** Existen dos formas de referendo derogatorio, la primera que consiste en el sometimiento a la decisión del pueblo sobre la derogación, total o parcial, de un acto legislativo, una ley, una ordenanza, un acuerdo o de una resolución local; y la segunda que consiste en el sometimiento a decisión del pueblo sobre la derogatoria de una reforma constitucional aprobada por el Congreso, relacionada con los derechos fundamentales y sus garantías (Acción de tutela), con los procedimientos de participación popular, o con el Congreso; procedimiento que deberá ser solicitado por un 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo. En este último caso, se producirá la derogatoria de la reforma constitucional con voto negativo de la mayoría de los sufragantes, previa participación a lo menos de la cuarta parte del censo electoral (Artículo 377 de la C.P.).

**2.3.2 Referendo aprobatorio:** Al igual que la anterior, existen dos formas de referendo aprobatorio, la primera que consiste en poner en consideración del pueblo la aprobación o rechazo, total o parcial, de un acto legislativo, una ley, una ordenanza, un acuerdo o de una resolución local; y la segunda que prevé como mecanismo para convertir una región en entidad territorial (Artículos 306 y 307 de

---

<sup>61</sup> Op. Cit., p. 32

<sup>62</sup> CONSTITUCIÓN DE 1991., Artículos 103 y 374

la C.P.), decisión adoptada por el Congreso la cual deberá someterse a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. El referendo aprobatorio, en el caso de aprobación de reforma constitucional, ha sido llamado por la doctrina como *Referendo Constitucional*.

Este tipo de referendos derivan su naturaleza del principio de soberanía popular, democracia participativa, y de la cláusula general de la Constitución que permite al legislador regular formas de participación diferentes a las que la misma Carta Política contempla; su objetivo es darle eficacia a la iniciativa popular, que de no contar con este instrumento resultaría inocua.

El referendo, como mecanismo de participación, en ocasiones se confunde con otros mecanismos de similar entidad como el plebiscito y la consulta popular, aunque los tres mecanismos se constituyen esencialmente en la consulta al pueblo, se diferencian en que el referendo y la consulta se circunscribe al pronunciamiento sobre una norma, en el plebiscito, la misma se realiza sobre las políticas del ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso y la consulta se constituye en un pronunciamiento sobre una decisión de trascendencia nacional.

Adicionalmente, mediante el referendo y la consulta popular se puede modificar la constitución, con el primer mecanismo de forma directa y a través de la consulta se circunscribe a que el pueblo convoca o no a una asamblea constituyente para que esta realice la mencionada reforma, y por último por medio del plebiscito no se puede modificar la Constitución.

El referendo como procedimiento para reformar la Constitución Política está contemplado en el título 13, artículo 374 y 378 de la Carta Política y en la ley estatutaria 134 de 1994, que busca que los proyectos de “interés para la comunidad” sean autorizados y ejecutados; es decir, el referendo es una instancia a la que el pueblo puede acudir en caso de que una corporación de cualquier orden encargada de aprobar una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local; no la acepte o simplemente deje vencer el plazo para discutirla y aprobarla.

El artículo 377 de la Carta Política, contempla el mecanismo de referendo derogatorio, en tanto que el artículo 378 regula el de carácter aprobatorio, que fueron expuestos anteriormente.

Adicionalmente se expone que Los ciudadanos que decidan acudir a las urnas pueden votar por el “sí” o por el “no”, teniendo en cuenta, que para que la decisión



adoptada por el pueblo sea obligatoria requiere del voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, siempre que hayan participado en éste al menos el veinticinco por ciento (25 %) del censo electoral (\*).

Para el caso que nos ocupa, cabe resaltar, que la fijación de la fecha de realización de un referendo nacional, es competencia del Gobierno Nacional, quien lo convocará mediante decreto en el término de ocho días, previa expedición de las certificaciones por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, sobre el número de apoyos requerido, y el cumplimiento de condiciones legales y constitucionales, así como el fallo de exequibilidad proferido por la Corte Constitucional.

Frente a la vigencia de la decisión adoptada mediante referendo, el artículo 49 de la Ley 134 de 1994 señala que el acto legislativo o la ley aprobada por referendo, entra en vigencia a partir del momento de la publicación en el Diario Oficial, salvo que en la misma se establezca otra fecha. La publicación deberá hacerse a los 8 días siguientes a la aprobación de los resultados por la organización electoral<sup>63</sup>.

En cuanto al escrutinio, se tiene que éste se efectúa por parte del Consejo Nacional Electoral, que adicionalmente debe responder por las reclamaciones que se puedan presentar, por lo que no se ha establecido un término perentorio para la declaración de resultados por parte de ésta entidad, toda vez que ésta varía teniendo en cuenta la variedad de reclamaciones que se presenten.

El artículo 378 fue ensayado en Colombia por primera vez el 15 de octubre de 2003, donde se buscaba aprobar múltiples reformas por iniciativa del gobierno, mediante el trámite expedito de la ley 796 de 2003. Sin embargo, con el referendo del 2003 sólo se logra una modificación a la Constitución (\*\*), el mal llamado “Acto

---

\* Para el año 2010, la Registraduría Nacional del Estado Civil estableció el censo electoral en 29.983.279 ciudadanos aptos para votar en las 33 circunscripciones electorales que tiene el país. Actualizado a 19 de Abril de 2010.

<sup>63</sup> COLOMBIA. REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, Preguntas Frecuentes Sobre Referendos. Available From Internet ([www.registraduria.com.co](http://www.registraduria.com.co)).

\*\* El referendo del 2003 constaba de 18 reformas a la Constitución en temas diversos como la reforma política, temas fiscales y económicos, pero no se logra en la mayoría de las cuestiones formuladas a la ciudadanía el quórum necesario de participación del 25% del censo electoral vigente.

Legislativo” No 1 de 2004 (\*), que modifico el artículo 122 de la Constitución sobre pérdida de los derechos políticos “muerte política”, de ejercer cargos públicos y contratar con el Estado a las personas condenadas en cualquier tiempo por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado.

En la pasada legislatura el Congreso de República abordó el estudio de tres solicitudes de referendo, dos de los cuales a pesar de haber sido aprobados por el Congreso han sido declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional y el otro fue modificado en la Cámara de representantes de tal manera que se perdió la verdadera esencia propuesta en la iniciativa, dando lugar a que si hubiese sido aprobado por el Legislativo, la Corte lo hubiera declarado inexecutable<sup>64</sup>. El primero, pretendía la reelección del presidente de la República para un nuevo periodo; el segundo de ellos, buscó se agregue un artículo que establezca la cadena perpetua para violadores y asesinos de niños (\*\*), y por último un proyecto de referendo constitucional para que se establezca como derecho humano el acceso al agua potable<sup>65</sup>.

## **2.4 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS REFORMAS A LA CARTA POLÍTICA DE 1991**

---

\* No debería llamar el nombre de Acto legislativo, ya que no se tramita por la vía del artículo 375, sino por la del referendo del artículo 378.

<sup>64</sup> “Todo apuntaba a lo que sucedió. El miércoles 22 de abril de 2009, luego de una reunión con la bancada de los partidos afines, el presidente Álvaro Uribe salió ante los medios a decir que “apoyaban el referendo por el agua”. De inmediato un vocero del Comité Impulsor precisó: “Aceptamos el apoyo siempre y cuando no se produzcan cambios en el texto original puesto a consideración de la ciudadanía”. Unas horas después la Cámara de Representantes confirmó las verdaderas razones de su “apoyo”: destruir el texto original y acomodarlo a los intereses privatizadores. Todo lo contrario del espíritu del referendo en cuestión.” (ver: *Desde Abajo: la otra posición para leer* - viernes, 24 de abril de 2009-ECOFONDO).

\*\* La entrega tardía de un certificado de la Registraduría, cuando la iniciativa ya estaba en trámite en el Congreso de la República, y los cambios hechos al texto durante su paso por el Legislativo, fueron los vicios con los que la Corte Constitucional argumentó su decisión de tumbar el referendo de cadena perpetua para quienes asesinen, violen o maltraten niños.

<sup>65</sup> COLOMBIA. REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL: “Se establecería un artículo nuevo dentro del capítulo de los principios que diga: “El Estado debe garantizar la protección del agua en todas sus manifestaciones por ser esencial para la vida de todas las especies y para las generaciones presentes y futuras. El agua es un bien común y público”. El 29 de Septiembre de 2008 la Registraduría Nacional de Estado Civil certifica en un comunicado de prensa que las firmas entregadas para el referendo del agua superan el 5% del censo electoral. Se contabilizó un total de 2.039.812 firmas”.

El control de Constitucionalidad que se da a las reformas hechas a la Constitución se da por mandato del artículo 379 de la misma, dentro de éste se puede distinguir dos procesos: *el control eminentemente formal o de vicios de procedimiento de las reformas*, donde la Corte Constitucional revisa si en cada procedimiento efectuado para la reforma, se cumplieron los requisitos constitucionales, legales y jurisprudenciales<sup>66</sup>, y *el control por falta de competencia del órgano reformador o inconstitucionalidad por sustitución* que se da a partir de la Sentencia C-551 de 2003, en donde se presenta un cambio de jurisprudencia<sup>67</sup> respecto de las posibilidades que tiene la corporación constitucional de sujetar el contenido de las reformas cuando el órgano para la reforma sustituye o destruye los principios en que la Constitución se funda.

Los vicios de procedimiento deben entenderse a la luz del principio democrático que contiene a su vez subprincipios de publicidad, participación política, respeto y protección de las minorías políticas, entre otros. Según el profesor Alfonso Palacios<sup>68</sup>, la revisión de los vicios de procedimiento se debe tratar siguiendo. “una *visión sustancial (...) a partir de la cual se reconozca y valore la importancia de los principios constitucionales involucrados en su realización*”.

Por tanto en el análisis de los vicios de procedimiento, que se dividen en subsanables e insubsanables según la gravedad de la vulneración, debe comprender el estudio de los pasos propuestos esquemáticamente en la normatividad constitucional y legal (especialmente en la ley 5 de 1992), así como el cumplimiento efectivo en el *íter* (\*), del principio fundamental de la democracia. Siguiendo este esquema, algunas de las sentencias de constitucionalidad que declaran la inconstitucionalidad de algunas reformas por vicios de trámite se puede mencionar: la Sentencia C-1092 de 2003, que reviso el Acto Legislativo No 3 de 2002 (Reforma a la Fiscalía) declara la inconstitucionalidad de párrafo del numeral 2 del artículo 250 reformado, puesto que se incluyeron temas en el segundo periodo no discutidos en el primero. La Corte estima que pese a no

---

<sup>66</sup> Estos últimos, con la doctrina y la técnica del precedente. Por ejemplo, que en el trámite de las reformas el proyecto se tiene que discutir obligatoriamente (Sentencia C-372 de 2004), o que no se admite en los proyectos de Actos Legislativos las disposiciones relativas a las sanciones y objeciones gubernamentales (Sentencia C-1053 de 2005).

<sup>67</sup> No se admitirá la tesis de la revisión de las reformas por aspectos no relacionados con el procedimiento. Sentencias C-753 de 1994; C-222 y C.387 de 1997, C-543 de 1998 y C-487mde 2002 (ver MARIO ALBERTO CAJAS SARRIA. “La Reforma Constitucional: Límites de la Corte al Congreso”, en precedente, Cali, Icesi, 2004, p. 15.)

<sup>68</sup> Palacios Torres, Ob, cit, p. 15.

\* ITER en latín es camino o recorrido.

tomar en cuenta un esquema de *identidad absoluta* de los proyectos, sino un esquema de *identidad relativa*, se debe preguntar si el cambio fue esencial o no para hacer el estudio de constitucionalidad y declarar la exequibilidad o inexecutable de la reforma por vicios de procedimiento (\*). De igual forma, la Sentencia C – 816 de 2004 declara la inconstitucionalidad del Acto Legislativo No 2 de 2003 (el mal llamado “Estatuto antiterrorista”), por un vicio de procedimiento insubsanable, al considerar que la votación del informe de ponencia en el sexto debate de la segunda vuelta no alcanzó la mayoría absoluta requerida y por ende vulneró el principio democrático<sup>69</sup>. La Sentencia C-332 de 2005 declaró inconstitucional el artículo 10 del Acto Legislativo No 1 de 2003 que prohibía la elección a cargos públicos o corporaciones cuando coincidieran los periodos, debido a que se vulneró el *principio de identidad flexible* y el *principio de consecutividad* previsto en el artículo 375 Constitucional (\*\*).

Por otra parte, se destaca que la Corte ha declarado como exequibles algunas reformas constitucionales (actos legislativos) que han sido demandados por vicios de forma, por considerar que el vicio en el trámite no existe, o no es lo suficientemente grave para declarar la inconstitucionalidad de la reforma (\*\*\*)).

Como se señala anteriormente, a partir de la Sentencia C-551 de 2003 la Corte Constitucional introduce en Colombia la diferenciación entre poder constituyente y poder de revisión cuando se trata de reformas constitucionales mediante referendos y actos legislativos, posibilitando la declaratoria de inconstitucionalidad de una reforma de la Constitución por la sustitución de los principios y valores esenciales o aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad.

Esta atribución se presenta como la implementación en Colombia del entendimiento de que la democracia representativa debe en todo caso restringirse o limitarse respecto de unos principios normativos superiores. La Corte Constitucional parte del fundamento jurídico 29 de la C-551 que considera “El

---

\* En este caso la Corte considera que el cambio fue sustancial y vulnera expresamente el inciso final del artículo 375 Constitucional.

<sup>69</sup> No se obtuvo la mayoría absoluta requerida en la Cámara de Representantes para la discusión del informe de ponencia, que es de 84 votos, y se cerró la votación anticipadamente para tratar de lograr dicha mayoría al día siguiente.

\*\* Se tiene en cuenta el precedente de la Sentencia.

\*\*\* Por ejemplo, las Sentencias C-222 de 1997, C-543 de 1998 y C-1053 de 2005, que estipulan que en las reformas por actos Legislativos son improcedentes el mensaje de urgencia, las sesiones conjuntas de las comisiones permanentes y las objeciones gubernamentales. Igualmente, que no es necesaria la aplicación de la sanción presidencial para que el acto legislativo sea válido.

poder de reforma (poder constituyente derivado), se refiere a la capacidad que tienen ciertos órganos del Estado (...) de modificar una Constitución existente, pero dentro de los cauces determinados por la Constitución misma (...) Por tanto es un poder derivado limitado”<sup>70</sup>.

No obstante a lo anterior, se evidencia que en el fallo se trata de encubrir la potestad de la Corte con argumentos de interpretación textual, que pretende introducir la hipótesis de que en últimas la corporación no se ha extralimitado en sus funciones hermenéuticas, luego, dentro de los vicios de forma en la revisión de las reformas están comprendidas las competencias del órgano reformador y en consecuencia ello sigue siendo un vicio procedimental y no de fondo<sup>71</sup>.

Al establecerse en Colombia la tesis de la limitación de las reformas constitucionales que tiendan a sustituir los principios y valores que le dan forma y consistencia a la Carta Política, la Corte Constitucional ha ostentado el problema lógico de implementar la tesis de las limitaciones materiales o competenciales en el análisis de cada una de las demandas de inconstitucionalidad por sustitución que se presentan, hasta las sentencias sobre reelección presidencial (\*), en especial con la Sentencia C-1040 de 2005, con más de 650 folios, en donde la Corte Constitucional declara por primera vez inconstitucional una reforma por sustitución a la misma. La Corte estimó que la potestad que se preveía en el Acto Legislativo No 2 de 2004 donde se prescribía que si el Congreso no aprobaba la Ley de garantías electorales sería el Consejo de Estado el órgano legitimado para hacerla, era inconstitucional ya que vulneraba los principios fundamentales de división de los poderes al otorgar a un órgano jurisdiccional la posibilidad de legislar (\*).

---

<sup>70</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL., Sentencia C-553 de 2003.

<sup>71</sup> BENEDETTI JIMENO, Armando “¿Qué hay detrás del fondo?”, en *El Tiempo*, 24 de Octubre de 2005. “expone que la jurisprudencia sobre si la competencia es un vicio formal ha venido variando. En una primera sentencia, en la Sentencia C-042 de 1993, la corporación sostuvo que los asuntos de competencia encuadraban “dentro de los vicios formales sometidos a término de caducidad”. Sin embargo, en la Sentencia C-546 del mismo año sostuvo que los asuntos de competencia “constituyen un vicio sustancial y material. Con la Sentencia C-551 de 2003 se retomaría la tesis de que la falta de competencia del órgano reformador es un vicio de procedimiento, incluso porque se adoptaría posteriormente que el plazo de caducidad para presentar la acción de inconstitucionalidad por sustitución es el mismo término de un año que se establece en el inciso segundo del artículo 379 para las demandas por vicios de procedimiento de los actos legislativos”.

\* Hasta el momento se han resuelto varias sentencias contra el Acto Legislativo No 2 del 2004 en contra de la reelección presidencial: C-1040; C-1042; C-1043; C-1045; C-1048 y C-1050 de 2005. Igualmente, la Sentencia C-034, de enero de 2006.

Es dable soslayar, que la competencia de la Corte Constitucional para hacer la revisión de los actos reformativos por sustitución o por falta de competencia del órgano reformador no ha sido por toda la Corte. Desde la Sentencia C-1040 de 2005 el Magistrado HUMBERTO SIERRA PORTO, ha salvado su voto, al considerar que la tesis de las limitaciones materiales o intrínsecas, para revisar el contenido de las modificaciones constitucionales sobre la base de falta de competencia, no puede ser aplicada, debido a que la Constitución carece de cláusulas de intangibilidad expresa. Esta interpretación minoritaria, también fue recogida en la Sentencia C-757 de 2008 por el Magistrado NILSON PINILLA, quien manifiesta en el salvamento de voto que: *“en su opinión, el control de constitucionalidad no cabe para los denominados vicios de competencia, atinentes a la llamada sustitución de la Constitución”*<sup>72</sup>.

La adopción de la tesis de la limitación material del poder de reforma constitucional en Colombia o como sostiene la Corte, la falta de competencia del órgano reformador, resulta compleja en su implementación práctica, en especial si se trata de determinar cuándo se está sustituyendo o alterando los principios básicos de la Constitución o del bloque de Constitucionalidad. Para solucionar este dilema complejo, la Corte debe establecer cuáles son aquellos principios estructurales de Constitución y de bloque de constitucionalidad inalterables.

---

\* Sin embargo y paradójicamente la corporación constitucional, para no declarar inconstitucional la ley de garantías que elaboró el Congreso, decide por medio de una sentencia “manipulativa” integradora reescribir por entero la ley reseñada.

<sup>72</sup> COLOMBIA. REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Comunicado de prensa No 36, 30 de Julio de 2008.

### 3. LOS ALCANCES DE LA LEY 134 DE 1994 FRENTE AL EL REFERENDO COMO MECANISMO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

La promulgación de la Ley 134 de 1994, tiene como principales objetivos el desarrollo de los principios Constitucionales de la democracia participativa, puesto que el nuevo esquema democrático diseñado por el Constituyente de 1991 no podía ser simplemente un conjunto de valores e Ideales, por lo que se planteó la necesidad de establecer reglas claras que aseguraran la eficacia de los mecanismos de participación, entendiéndose que uno de los fines esenciales del Estado señalados en el artículo 2 de la Constitución Política, se dirige a facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida política y administrativa, es así como esta disposición normativa adoptó y reglamentó las etapas, trámites y condiciones que requieren los distintos mecanismos de participación democrática<sup>73</sup>.

En ese derredor, ésta ley estatutaria en el primer capítulo distingue como mecanismos de participación: la Iniciativa Popular, el Referendo, la Consulta Popular, la Revocatoria del mandato, el Plebiscito y el Cabildo Abierto. No obstante, la misma ley no impide que se puedan desarrollar otras formas de participación ciudadana en la vida económica, social, cultural, universitaria, sindical, o gremial del país, a través de disposiciones que no tendrían la jerarquía de una ley estatutaria.

La ley 134 de 1994, está conformada por 109 artículos distribuidos en doce títulos (\*). En el Título I se definen los distintos mecanismos de participación regulados en la ley estatutaria. En el Título II: *inscripción y trámite de las iniciativas legislativas y normativas y de la solicitud de referendos*, se desarrolla lo relacionado con el proceso de recolección de firmas, estableciéndose los requisitos que deberán cumplir los ciudadanos que pretendan presentar una Iniciativa popular o una solicitud de referendo. El Título III *De la iniciativa popular* regula este derecho político a nivel Nacional, departamental, municipal, y, distrital, estableciendo controles que evitarán su empleo abusivo. En el Título IV ***Del referendo***, se regula las diferentes clases de referendo, a saber, el aprobatorio y el derogatorio. El Título V *De la consulta popular*, señala las reglas que deben

---

<sup>73</sup> DE LA CALLE LOMBANA, Humberto. Exposición de Motivos Ley 134 de 1994, Secretaría General Tramitación de Leyes. SENADO DE LA REPUBLICA. Santafé de Bogotá, D. C julio 28 de 1992.

\* El proyecto original de esta ley, contenía 95 artículos distribuidos en nueve títulos. Los títulos que se anexaron fueron VI, X y XI. Actualmente 5 artículos de la ley 134 de 1994 han sido declarados inconstitucionales por parte de la Corte Constitucional (artículos 17, 90, 101, 102 y 103) y dos artículos más se han modificados (artículos 64 y 69) por la ley 741 de 2002 artículos 1 y 2.

respetarse en las consultas Nacionales, departamentales, municipales y distritales. En el Título VI, *Consulta para convocar una Asamblea Constituyente* establece las pautas y reglas para llamar a una Asamblea Constituyente. En el capítulo VII *De la revocatoria del mandato*, busca éste mecanismo de participación asegurar la seriedad de la utilización de la revocatoria. En el Título VIII *Del plebiscito*, se reguló esta figura como un mecanismo de participación diferente de la consulta popular y del referendo, mediante el cual, el Presidente de la República puede para algunas de sus decisiones, solicitar un pronunciamiento popular. En el Título IX *Del Cabildo Abierto*, se reguló uno de los mecanismos de participación de más vieja data en nuestra historia democrática. El Título X *Normas sobre divulgación institucional, publicidad y contribuciones*, se determina las reglas en materia de campañas publicitarias para la recolección de firmas o promoción de la participación ciudadana en referendos, consultas populares o revocatorias del mandato, establece también, el deber de revelar el nombre de quien financie dichas campañas. Comprende la imposición de sanciones pecuniarias cuando en las compañías se difundan afirmaciones falsas sobre el contenido de una iniciativa popular o de un referendo. En el Título XI *participación democrática de las organizaciones civiles* contiene, la participación administrativa como derecho de las personas en la gestión administrativa y el llamamiento a las veedurías ciudadanas con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos. El capítulo XII trata sobre las disposiciones finales, comunes a todas las instituciones.

### **3.1 ETAPAS PREVIAS PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN MEDIANTE REFERENDO**

En ese entendido, el Título IV de la Ley 134 de 1994 presenta al Referendo como un instrumento de reforma Constitucional, que para llevarse a término debe agotar un proceso complejo que comprende tres etapas: la primera *de promoción*, la segunda *de trámite*<sup>74</sup>, y la tercera *de ejecución* (\*).

**3.1.2 Etapa de Promoción.** Esta primera fase, comprende desde el momento en que un grupo de personas tienen la idea de realizar un referendo, organizándose

---

<sup>74</sup> Esta etapa se inicia con la publicación en la Gaceta del Congreso de la iniciativa, el proceso que se sigue entonces es el establecido en el artículo 163 de la Constitución Nacional que consagra un trámite de urgencia, teniendo el proyecto prelación.

\*Cuando hay fallo favorable de la Corte, es cuando entramos a la última etapa de *ejecución*, esto es que el gobierno convoca al referendo mediante decreto. Se celebra el referendo y el Presidente de la República sanciona el acto legislativo.



como Promotores y presentando ante la Registraduría Nacional del Estado Civil la inscripción de dicha solicitud, órgano que después de trámites administrativos entregará a los promotores los formularios para la recolección de firmas. Posteriormente esas firmas pasan a control de la Registraduría, que emitirá certificación respecto de los apoyos obtenidos así como del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales debidos<sup>75</sup>.

**3.1.2.1 Condiciones previas para presentar al Congreso de la República un proyecto de ley que permita la convocatoria a un referendo para reformar la Constitución.** Como todo trámite necesita el agotamiento de ciertas etapas para que pueda surtir el efecto querido y se le pueda otorgar el trámite legalmente establecido, es así que a continuación se enumeran cada uno de los pasos para poder presentar un proyecto de ley que convoque a un referendo para modificar la Constitución ante el Congreso de la República:

a) Inscripción del comité de Promotores y Voceros del Referendo y de la solicitud de convocatoria a un Referendo Constitucional. El artículo 10 de la ley 134, consagra la figura de los *Promotores y Voceros*, quienes para el efecto son los encargados de promover las iniciativas legislativas y normativas, o solicitudes de referendo, requieren ser ciudadanos en ejercicio y deben contar con el respaldo del 5 por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral. Esta calidad puede ser reconocida a las organizaciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas o comunales del orden Nacional, departamental, municipal o local, o un partido o movimiento político con personería jurídica, siempre que la iniciativa haya sido aprobada por la mayoría de los asistentes con derecho a voto, y será la misma asamblea la que los elija. Finalmente, la norma establece la obligación de que quienes promuevan las iniciativas, se constituyan en *Comité de Promoción* (\*) y se inscriban como tal ante la Registraduría del Estado Civil de la correspondiente circunscripción electoral.

Así las cosas, las funciones de éste grupo de ciudadanos que lideran el mecanismo de participación, en palabras de la Corte Constitucional, tienen las siguientes funciones: *“(i) lideran un determinado proceso político, manifestado en un articulado concreto de reforma constitucional; (ii) buscan respaldos ciudadanos a su proyecto, mediante firmas de apoyo, así como los necesarios aportes económicos a la campaña; (iii) adelantan las gestiones pertinentes ante la*

---

<sup>75</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 134 de 1994. Artículos 10 a 30.

\* que estará conformado por nueve integrantes y se elegirá de ellos a un vocero quien tendrá la presidencia y representación de la organización. Artículo 10 ibíd.

*Organización Electoral; y correlativamente, (iv) deben responder por sus actuaciones*<sup>76</sup>.

Para la inscripción ante la Registraduría, el Comité de Promotores debe diligenciar el formulario que deberá contener los siguientes requisitos:

i). El nombre completo y el número del documento de identificación de los miembros del comité de promotores y su vocero, los cuales deben estar inscritos previamente ante la Registraduría correspondiente.

ii) Los motivos de la solicitud de referendo que promueven y el resumen del contenido de la misma.

iii) para nuestro caso, (solicitud de referendo constitucional) deberá especificarse el título que describa la esencia de su contenido, y el proyecto de articulado.

iv) El nombre de las organizaciones que respaldan la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud del Referendo con la prueba de su existencia y copia del acta de la asamblea, congreso o convención en que fue adoptada la decisión, o, en su defecto, la lista con el nombre, la firma y el número del documento de identificación de las personas que respaldan estos procesos.

El artículo 38 consagra, para la organización electoral, el deber de fijar un plazo de un mes, contado a partir del día siguiente a la inscripción de la solicitud de un referendo, dentro del cual los ciudadanos podrán inscribir otras iniciativas legislativas y normativas sobre la misma materia, sean éstas complementarias o contradictorias de la primera, siempre y cuando no hayan sido consideradas o aprobadas por la correspondiente corporación pública. En este caso, será sometida a referendo la iniciativa que haya recogido el mayor número de apoyos válidos, siempre y cuando este número sea al menos igual al exigido en la presente ley.

Una vez recibidas las firmas que avalen la constitución del comité de promotores, la Registraduría Nacional verificará que los números de las cédulas correspondan

---

<sup>76</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 141-09. M.P Humberto Sierra Porto.

al nombre de los firmantes y que se incluyan todos los datos necesarios de cada uno de ellos. Aproximadamente en un mes la entidad informará si la iniciativa cuenta con apoyos equivalentes a por lo menos el 5 por mil del Censo Electoral (\*).

Aprobada la constitución del Comité de Promotores, se inscribirá ante la Registraduría la solicitud de referendo<sup>77</sup>.

b) Formulario de recolección de apoyos. Posterior a la inscripción de una solicitud de referendo ante la Registraduría, este organismo elaborará un formulario<sup>78</sup>, de conformidad con las instrucciones que sobre la materia imparta el Consejo Nacional Electoral (\*\*), el cual debe ser entregado en un máximo de quince (15)<sup>79</sup> días al comité de promotores, de forma gratuita.

El artículo 16 de la norma en estudio, señala que los promotores del mecanismo de participación deben anexar al formulario, el texto del articulado correspondiente

---

\* La Corte Constitucional en Sentencia SU- 1122 de 2001 se pronunció respecto de la ausencia de término para la recolección de apoyos necesarios que respalden la inscripción del Comité Promotores, manifestó que ello *“tiene como consecuencia que la búsqueda de apoyo a los promotores puede demandar un tiempo considerable, de manera que la voluntad popular representada en las firmas puede responder a circunstancias históricas que no tendrán referente común al momento de solicitar el apoyo al texto definitivo”*

<sup>77</sup> COLOMBIA. REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. La Resolución 1056 del 25 de marzo de 2004 dispuso que una vez cumplidos los anteriores requisitos constitucionales y legales, el Registrador Nacional del Estado Civil procederá a proferir un acto administrativo mediante el cual se disponga (i) la inscripción del Comité de Promotores de la solicitud de referendo constitucional; y (ii) la inscripción del vocero del mismo.

<sup>78</sup> *Ibíd.* Artículo 11.

\*\* Estas normas se avienen a la Carta toda vez que su artículo 265 defiere al legislador la facultad de conferir al nombrado Consejo otras funciones, como las que aquí le otorga en materia de iniciativas normativa y legislativa y de solicitud de referendo.

<sup>79</sup> *Op Cit.* Artículo 18

\*\*\* En Sentencia SU- 1121 de 2001 que los formularios que van a ser diligenciados por parte de la ciudadanía deben contener el **texto definitivo** de la reforma constitucional que será sometida a la aprobación del Congreso de la República, teniendo en cuenta que *“se somete a consideración de la población un texto cuyo contenido debe ser visible y cuyos motivos para proponerse deben ser explícitos (art. 16). El que se someta a consideración un texto, torna el proceso independiente de sus promotores”*.

y los motivos de su conveniencia, a fin de que los ciudadanos que apoyen la iniciativa tengan la facultad de conocer el proyecto en su totalidad (\*\*\*)).

Respecto del diligenciamiento de éste instrumento, el artículo 12 establece que se concretará con la marcación de las firmas de los ciudadanos que apoyen la iniciativa, que se recogerán a fin de que los promotores puedan presentar e inscribir la solicitud del referendo ante el Congreso de la República. Se determina que éstas deberán aparecer en un lugar visible, con la advertencia de que cualquier fraude en el proceso de recolección de firmas será castigado penalmente.

Frente a las puntualidades que debe contener el formulario a su presentación ante la respectiva cámara, se encuentran: el número que la Registraduría del Estado Civil le asigne a la iniciativa legislativa y normativa o a la solicitud de referendo, el resumen del contenido de la propuesta y la invitación a los ciudadanos a leerlo antes de apoyarlo, y por último, las firmas de quienes la apoyen de acuerdo con lo establecido en el párrafo anterior.

c) Procedimiento para la recolección y suscripción de apoyos. Según lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley estatutaria de Mecanismos de Participación ciudadana, se fija el término de seis (6) meses para que el comité de promotores recolecte el total de apoyos de la ciudadanía, que debe ser como mínimo del cinco por ciento (5 %) de los ciudadanos inscritos en el censo electoral<sup>80</sup>.

Para el diligenciamiento de los formularios, se especifica que cada ciudadano que apoye la iniciativa, deberá escribir en el instrumento, de su puño y letra, la fecha en que firma, su nombre, el número de su documento de identificación, el lugar y la dirección de su residencia, en forma completa y legible, y por último imprimir su firma, a excepción de la persona que no supiere escribir, a quien se permite registrar su huella dactilar a continuación del que firme a su ruego<sup>81</sup>.

Es dable recalcar, que se invalidarán las rúbricas de quienes hacen parte de la fuerza pública en calidad de personal armado; de los ciudadanos condenados cuya sentencia incluye interdicción de derechos y funciones públicas y que aún se encuentra vigente; de personas que han renunciado a la nacionalidad colombiana

---

<sup>80</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 134 de 1994. Artículo 18.

<sup>81</sup> Ibíd. Artículo 19.

y de los ciudadanos cuya cédula ha sido dada de baja del censo electoral por muerte.

El artículo 21 regula la figura del *desistimiento*, referente a la decisión adoptada por la mayoría de los miembros del Comité de Promotores, quienes podrán desistir de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo antes del término establecido para la recolección de los apoyos, la cual debe ser presentada por escrito, motivada y personalmente al Registrador, junto con todas las firmas recogidas hasta el momento.

No obstante lo anterior, la disposición normativa prevé la posibilidad de continuar con la recolección de respaldos, pues determina que del mes siguiente a la presentación del desistimiento, la Registraduría deberá contar, el número de firmas recogidas, y lo hará público a fin de que cualquier ciudadano; concejal o diputado que lo desee, y en el término que para el efecto fije el organismo, integre un nuevo comité de promotores. Frente a la complementación del número de apoyos requerido, la nueva comisión tendrá lo que restaba del plazo anterior, contado a partir del momento en que el nuevo comité se haya inscrito ante el Registrador del Estado Civil correspondiente y reciba los formularios respectivos.

d) Remisión del balance correspondiente de ingresos y egresos a la Registraduría y al Consejo Nacional Electoral. Para sufragar los gastos de proceso de recolección de firmas, la ley faculta a los promotores para recibir *contribuciones* de los particulares, llevando cuenta detallada de las mismas y los fines a que hayan sido destinadas<sup>82</sup>.

La norma que regula la materia, establece que quince días después de haberse terminado el proceso de recolección de firmas, los promotores del referendo deberán presentar ante la Registraduría un balance de los ingresos y gastos, suscrito por un contador público juramentado. Lo anterior, permite controlar al Estado que los ingresos procedentes de éste tipo de contribuciones se destinen a hacer efectivos los mecanismos de participación democrática.

Importante es soslayar, que ninguna contribución puede superar el monto fijado cada año por el Consejo Nacional Electoral<sup>83</sup>, para el caso en estudio, esta entidad

---

<sup>82</sup> Op. Cit. Artículo 97.

<sup>83</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 134 de 1994. Artículo 18. ARTÍCULO 98. FIJACIÓN DEL MONTO MÁXIMO DE DINERO PRIVADO PARA LAS CAMPAÑAS DE LOS

mediante la Resolución 067 del 30 de Enero de 2008 fijó como monto máximo de contribuciones privadas que podían ser gastadas en las campañas relacionadas con los mecanismos de participación ciudadana del orden Nacional, la suma de trescientos treinta y cuatro millones novecientos setenta y cuatro mil trescientos ochenta y ocho pesos (\$334'974.388)<sup>84</sup> y, de tres millones trescientos cuarenta y nueve mil setecientos cuarenta y tres pesos (\$3'349.743)<sup>85</sup> como aporte máximo individual.

Frente a éste punto, pertinente es resaltar, que el artículo 106 de la Ley 134, efectúa una remisión a las normas electorales que no sean incompatibles con ella, estableciendo que *“las normas sobre contribución y publicidad de balance del Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos y de la oposición se aplicarán en lo que fueren pertinentes”*<sup>86</sup>.

A su vez, la ley 130 de 1994 como norma supletoria de la anterior, establece que ninguna campaña podrá exceder las sumas máximas fijadas por el Consejo Nacional Electoral ya sea de su propio peculio, el de sus familiares o el obtenido por medio de contribuciones particulares.

e) Estudio de los respaldos consignados y certificaciones de la Registraduría. Pasados los seis meses y habiéndose completado el número de apoyos requeridos, se hará entrega de los formularios a la Registraduría Nacional, quien ejercerá el Control e inspección de los respaldos suscritos a favor de la iniciativa de reforma Constitucional, verificando la autenticidad de los mismos, aclarándose que de encontrarse firmas repetidas, se tendrá por válida la que tenga la fecha más reciente.

Posteriormente, el citado órgano deberá expedir certificación sobre el número total de los soportes consignados, al igual que sobre el cumplimiento de los requisitos

---

*DISTINTOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN.* El monto máximo de dinero privado que podrá ser gastado en cada una de las campañas relacionadas con los derechos e instituciones reguladas en la presente Ley, será fijado por el Consejo Nacional Electoral en el mes de enero de cada año. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.

<sup>84</sup> COLOMBIA. REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Resolución 067 de 30 de Enero de 2008. Artículo 1 numeral 4

<sup>85</sup> *Ibíd.* Artículo 2,

<sup>86</sup> COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. Ley 134 de 1994 Artículo 106.

constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la iniciativa, en el término de un (1) mes contado a partir de la entrega de los formularios por el comité de promotores y previo registro de las exigencias expuestas en el literal anterior<sup>87</sup>. Cabe advertir, que la intención del legislador estatutario, fue la de asegurar que dentro del trámite del mecanismo de participación democrática, adicionalmente a la obtención de los apoyos requeridos en la norma, la campaña electoral se haya efectuado de forma limpia y transparente, de lo que se colige la competencia de la Registraduría para certificar tanto que las firmas recolectadas superaron el 5% del censo electoral vigente, como que la financiación de la campaña se llevo a cabo con total legalidad (\*).

f) Destrucción de los formularios: Expedido el certificado referido, la Registraduría conservará los formularios por veinte (20) días, término en el que los promotores podrán interponer ante la jurisdicción contencioso administrativa las acciones a que haya lugar, verbigracia, un proceso electoral, solamente cuando por la anulación de firmas, no se hubiere obtenido el apoyo requerido.

Vencido el término o resueltas las acciones, los materiales quedarán a disposición del Fondo Rotatorio de la Registraduría<sup>88</sup>.

Agotada esta etapa, es decir, *“una vez certificado por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el cumplimiento de los requisitos de una iniciativa legislativa y normativa, exigidos (...)”*<sup>89</sup> (subrayado por fuera del texto original), el vocero del Comité Promotor presentará ante la secretaría de una de las Cámaras del Congreso el certificado de acreditación de los requisitos señalados anteriormente con el proyecto de articulado y la exposición de motivos del mismo.

---

<sup>87</sup> Op. Cit. Artículos 22, 23, 24 y 27.

\* El Consejo de Estado en Sentencia 6334 del 23 de agosto de 2002, expuso que únicamente el Registrador Nacional del Estado Civil quien está facultado para expedir, tanto la certificación prevista en el artículo 24 como en el 27 de la Ley 134 de 1994, radicando en cabeza del Consejo Nacional Electoral la competencia de hallar infracciones y sancionarlas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley 130 de 1994

<sup>88</sup> Op. Cit. Artículo 25.

<sup>89</sup> ibíd. Artículo 30.

## **3.2 EL TRÁMITE REALIZADO AL PROYECTO DE REFERENDO QUE PRETENDIA UNA SEGUNDA REELECCION PRESIDENCIAL**

En Colombia en el año 2008 se inició un proyecto de referendo constitucional que buscaba modificar la carta política a fin de permitirle al presidente de la República postularse para un tercer mandato, mediante la aprobación de una segunda reelección presidencial. A diferencia de la pasada reforma constitucional que permitió la reelección inmediata por vez única y que fue producto de una iniciativa legislativa (\*), en esta ocasión se pretendió convocar al electorado para que decida si debe aprobarse, o no, la posibilidad de que *“Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido para otro período”*<sup>90</sup>.

Así las cosas, para tener mayor claridad del proceso adelantado en el país con el mecanismo en estudio, se efectuará una recopilación de los sucesos presentados desde la perspectiva normativa analizada en el anterior aparte, confrontándola con el trámite dado al referendo que pretendía el inciso 1 del Artículo 197 de la Constitución Nacional.

**3.2.1 Trámite de solicitud del referendo: etapa de promoción.** A continuación se analizará el trámite que se surtió en la etapa de promoción del referendo constitucional que buscaba la segunda reelección del presidente de turno, conforme a lo expuesto at supra. ... Véase el numeral 3.1.2...

### **3.2.1.1 Condiciones previas para presentar al Congreso de la República un proyecto de ley que permita la convocatoria a un referendo para reformar la Constitución.**

a. Inscripción del comité promotor y de la solicitud de convocatoria a un referendo constitucional para permitir que quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, pueda ser elegido para otro período. El camino

---

\* La reforma constitucional que permitió la reelección inmediata fue producto de una iniciativa popular legislativa, la cual se acompañó de alrededor de 225.000 firmas. Sus autores fueron los senadores Piedad Zucardi, José Renán Trujillo, Luis Alfredo Ramos, Claudia Blum, Hernán Andrade, Luis Guillermo Vélez, Luis Eduardo Vives, Oscar Iván Zuluaga, Germán Hernández, Mauricio Pimiento.

<sup>90</sup> Texto original del proyecto de reforma constitucional contenido en la solicitud de inscripción del comité de promotores presentado por éste el 11 de Marzo de 2008, ante la Registraduría Nacional del Estado civil. Comunicado de Prensa No. 15 de 2008.



del referendo reeleccionista, se inicia en Octubre de 2007 cuando el partido de la U, anuncia por medio de su secretario general el señor Luis Guillermo Giraldo, la decisión de avalar una solicitud de referendo, comprometiéndose a recolectar las firmas necesarias a fin de presentar un proyecto reformativo del artículo 197 de la Constitución Política de Colombia, a fin de que *“quien haya ejercido la presidencia de la república por dos periodos lo pudiese hacer por una tercera vez”*.

Conforme a lo anterior, el 9 de Noviembre de 2007, el señor Luis Guillermo Giraldo, envió una comunicación a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a fin de solicitar la entrega de los formularios necesarios para la recolección de apoyo ciudadano a fin de conformar un comité promotor de una reforma constitucional promovida mediante el mecanismo de referendo

El 11 de noviembre del mismo año, en el club de ejecutivos se reunieron los próximos integrantes del comité de promotores con el fin de acordar el procedimiento que se llevaría a cabo para lograr una iniciativa popular (\*), para permitir que en el 2010 se permita una nueva reelección presidencial.<sup>91</sup>

Estudiada la situación, el 26 de Noviembre de 2007 la Registraduría entregó al Partido de La U los formularios correspondientes para recoger los apoyos equivalentes al 5% del censo electoral, necesario para avalar la conformación de un Comité Promotor de un referendo constitucional.

El 28 de febrero de 2008, el señor Luis Guillermo Giraldo, presenta una comunicación ante el despacho del Registrador Nacional, donde pone de presente el grupo de ciudadanos y ciudadanas que decidieron conformar el comité promotor del “Referendo Reeleccionista”.

El día 12 de Marzo de 2008, el señor Luis Guillermo Giraldo<sup>92</sup>, en su calidad de vocero del comité de promotores, hizo entrega a la Registraduría Nacional del

---

\* Además se acordaron las competencias de cada integrante del Próximo Comité de Promotores del Referendo y se anunció que la asociación Colombia Primero tendría a cargo la parte contable y la ayuda en materia de manejo de fondos.

<sup>91</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia c-141/10. Magistrado Ponente. Humberto Sierra Porto.

<sup>92</sup> Político colombiano de origen liberal, varias veces congresista por esta colectividad, con un gran electorado en el departamento de Caldas. En el 2002 fue jefe nacional de debate en la campaña de Álvaro Uribe Vélez. Posteriormente fue secretario general del partido de Unidad nacional, cargo al cual debió renunciar tras múltiples acusaciones por las irregularidades en las cuentas del referendo reeleccionista. (Available From Internet.)

Estado civil, el acta de constitución del comité de promotores, con los nombres de los ciudadanos, sus cédulas, números telefónicos, direcciones y firma de los mismos, así como un total de 98 libros con 260.826<sup>93</sup> firmas de respaldo para la constitución del Comité de Promotores.

El día 8 de abril de 2008, el señor Luis Guillermo Giraldo Hurtado remitió al Registrador Nacional la siguiente documentación<sup>94</sup>: (i) título del referendo constitucional, (ii) exposición de motivos, (iii) resumen del contenido, (iv) proyecto de articulado.

El título asignado a la iniciativa fue:

Reelección Presidencial, reforma al inciso 1º, artículo 197 de la Constitución Política”. En cuanto al contenido de la propuesta se tiene lo siguiente: “Se trata de que mediante referendo constitucional el pueblo colombiano defina si es posible o no que quien haya ocupado por dos períodos constitucionales la Presidencia de la República, pueda ser elegido para un nuevo período. El anterior se considera un procedimiento ampliamente democrático y completamente ajustado a la Constitución Política<sup>95</sup>.

Frente al texto del proyecto de reforma constitucional presentado por el vocero del Comité Promotor:

PROYECTO DE LEY NO.

Por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.

---

<sup>93</sup> Comunicado de Prensa 13 de 2008. Registraduría Nacional del Estado Civil.

<sup>94</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-141 /09. Magistrado Ponente. Humberto Sierra Porto. Visible a folio 48 del Anexo VII de la Respuesta Oficio No. OPC- 301/09 del 5 de octubre de 2009.

<sup>95</sup> COLOMBIA. REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Oficio DRN-RDE-DCE-446, proferido por el Registrador Nacional del Estado Civil. Dr. Carlos Ariel Sánchez.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

**ARTÍCULO 1. CONVOCATORIA.** Convócase al pueblo colombiano para que en desarrollo de lo previsto por los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante Referendo Constitucional decida si aprueba el siguiente

Proyecto de Acto Legislativo

El pueblo de Colombia

Decreta

El inciso primero del artículo 197 de la Constitución Política quedará así: Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido para otro período. Aprueba Usted el anterior inciso:

Si ( )

No ( )

Voto en blanco ( )

**ARTÍCULO 2.** La presente ley regirá a partir de la fecha de su promulgación<sup>96</sup>.

Así las cosas, el 8 de Abril de 2008, luego de comprobar la autenticidad de los apoyos presentados, encontrándose que en realidad ascendían a 261.008, de los cuales 238.224 resultaron válidos, superando el mínimo exigido de 140.326apoyos, equivalentes al 5 por mil del censo electoral.<sup>97</sup>, la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante Resolución número 1685 de 2008 decide:

Inscribir el comité de promotores de la solicitud de referendo constitucional que busca la reforma del artículo 1 del artículo 197 de la Constitución política el cual está integrado por los siguientes ciudadanos.

**NOMBRES**

**CEDULA**

LUIS GUILLERMO GIRALDO HURTADO

2.911.993

---

<sup>96</sup> COLOMBIA. *Ibíd.*

<sup>97</sup> Comunicado de Prensa No. 30 de 2008. Registraduría Nacional del Estado Civil.

CECILIA PAZ DE MOSQUERA	25.251.387
DORIS ANGEL VILLEGAS	41.369.921
MIRIAM DONATO DE MONTOYA	24.310.168
GUSTAVO ANTONIO DAJER CHADID	17.088.818
JUAN DAVID ANGEL BOTERO	70.548.602
ALVARO DE JESUS VELAZQUEZ COCK	3.337.454
HEDIEL SAAVEDRA SALCEDO	2.883.367
DAVID SALAZAR OCHOA	1.736.761

En la misma disposición, se inscribe al señor *LUIS GUILLERMO GIRALDO HURTADO* como vocero del comité promotor.

Esta labor, se desarrolló con fundamento en la Resolución citada, donde se establece en su parte considerativa: *“que el censo electoral vigente al 9 de noviembre de 2007 fecha de la presentación de la solicitud en mención ascendía a 28.065.249 de cédulas de ciudadanía aptas para votar, y en consecuencia de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley 134 de 1994 se requieren 140.326 apoyos válidos para la inscripción del respectivo comité promotor”*.

Posteriormente, y en razón al cumplimiento de los requisitos arriba señalados, la Registraduría profiere la resolución 1896 del 18 de Abril de 2008, en la cual se resuelve inscribir la solicitud de referendo constitucional que pretendía reformar el inciso 1 del artículo 197 de la Constitución Nacional, asignándosele el radicado 002 de 2008.

Cumplido este menester, el 22 de Abril de 2008, por intermedio de la Dirección de Censo Electoral, se procede a notificar personalmente el contenido de la Resolución 1896, anteriormente citada y a entregar al comité promotor dentro del

término legal, tres formularios modelo oficial, para la recolección de firmas que respaldarían la reforma constitucional al periodo presidencial en Colombia. Aunado a lo anterior, se informa al vocero del comité que desde ese momento cuenta con el término perentorio de seis meses para presentar ante la Registraduría un número de respaldos mínimo del 5% del censo electoral.

b. Recolección de respaldos. Como se analizó anteriormente una vez entregados los formularios, el comité promotor del referendo contaba con seis meses para recolectar los apoyos<sup>98</sup>, es decir, no menos del 5% del censo nacional vigente, que para la fecha del referendo en estudio, se trataba de 1.403.069 firmas.

Lo anterior, teniendo en cuenta la parte considerativa de la resolución 1896 del 18 de Abril de 2008 dispone *“que el censo electoral vigente al 9 de Abril de 2008, fecha en la cual se presentó la respectiva solicitud de inscripción ascendía a 28.061.379 ciudadanos aptos para sufragar, cifra que permite establecer que el cinco por ciento (5%) necesario para el presente proceso equivale a 1.043.069 respaldos válidos”*

Conforme a lo establecido en la anterior providencia, el comité promotor del “referendo reeleccionista” encabezado por el Dr. Luis Guillermo Giraldo Hurtado, el 11 de Agosto de 2008, hace entrega a la Registraduría de 1.674 cuadernillos que declaraban contener 5.021.873 firmas, correspondientes a los ciudadanos que apoyaban la solicitud de reforma constitucional promovida.

El siguiente documento contiene el texto presentado a la ciudadanía por el Comité Promotor para la recolección de firmas:

**Gráfica 2:** Texto presentado a la ciudadanía por el Comité Promotor para la recolección de firmas.

---

<sup>98</sup> COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL., Ley 134 de 1994 Artículo 20.

<p>PROYECTO DE LEY No.</p> <p>Por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>Decreta:</p> <p><b>ARTÍCULO 1.- CONVOCATORIA.-</b> Convócase al pueblo colombiano para que en desarrollo de lo previsto por los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante Referendo Constitucional decida si aprueba el siguiente</p>	<p>Proyecto de Acto Legislativo El pueblo de Colombia Decreta:</p> <p>El inciso primero del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos periodos constitucionales, podrá ser elegido para otro periodo.</p> <p>Aprueba Usted el anterior inciso:</p> <p>Si ( ) No ( ) Voto en Blanco ( ).</p> <p><b>ARTÍCULO 2.-</b> la presente Ley regirá a partir de la fecha de su promulgación.</p>
---	--

**Fuente:** COLOMBIA. REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Oficio DRN-RDE-DCE-446, proferido por el Registrador Nacional del Estado Civil. Dr. Carlos Ariel Sánchez.

Así las cosas, la Registraduría contaba para entonces con un mes para verificar la autenticidad del número total de los respaldos consignados, cuántos de ellos se tendrían como nulos, el total de respaldos válidos y finalmente determinar si estos superan el 5% del censo electoral vigente.

c. Revisión de los apoyos presentados y Certificaciones emitidas por parte de la Registraduría. Con base en lo estatuido en el artículo 23 de la ley 134 de 1994 y la Resolución 1054 del 25 de Marzo de 2004, proferida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, la dirección de censo electoral efectuó la verificación de los apoyos ciudadanos a la reforma constitucional, conforme en la técnica de muestreo contenida en la Resolución 5641 del 30 de Octubre de 1996, expedida por el mismo organismo.<sup>99</sup>

Para la verificación de la procedencia y veracidad de los datos contenidos en los formularios presentados, se dispuso que algunos de los apoyos presentados fuesen analizados por un grupo de grafólogos, a fin de que se emitiera un concepto sobre la validez de los mismos. En ese derredor, el 10 de Septiembre de 2008, el señor Pedro José Camacho, como coordinador del grupo de grafólogos encargados de realizar el informe técnico pericial de los apoyos

<sup>99</sup> COLOMBIA. REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Oficio DRN-RDE-DCE-446, proferido por el Registrador Nacional del Estado Civil. Dr. Carlos Ariel Sánchez.

presentados para el proyecto de ley de reforma constitucional, hace entrega del mismo al Director de Censo Electoral, en ochenta y cuatro folios.<sup>100</sup>

Procede la Registraduría, en la misma fecha a certificar que la iniciativa popular cumplió con los requisitos establecidos, en virtud de la competencia señalada en el artículo 24 de la Ley 134 de 1994. Dispone la referida certificación:

Que aplicada la revisión cada uno de los apoyos de acuerdo a lo establecido en la Resolución 5641 se obtuvo el siguiente resultado:

Número de apoyos revisados	5.021.873
Número de apoyos efectivamente presentados	4.093.504
Número de apoyos nulos	183.679

(...)

Como consecuencia del anterior proceso, y de acuerdo con la metodología dispuesta por la Resolución 5641 de 1996 y superados los parámetros establecidos en la norma es pertinente conforme lo dispuesto por el artículo 24 de la ley 134 de 1994 emitir la presente certificación de cumplimiento constitucional y legal de la presentación del respaldo de un número de ciudadanos no menor al cinco por ciento (5%) del censo electoral que apoyan la solicitud del referendo, por medio de la cual se pretende la reforma del inciso 1 del artículo 197 de la Constitución Política<sup>101</sup>.

Frente a la entrega del Balance de ingresos y gastos que trata el artículo 97 de la Ley 134 de 1994 y la certificación que debía expedir la Registraduría Nacional del Estado Civil concerniente a los topes de las contribuciones aportadas para la recolección de los apoyos ciudadanos, se tiene que el 2 de Septiembre de 2008, el señor Luis Guillermo Giraldo en su calidad de vocero del comité de promotores del Referendo Constitucional en estudio, hace entrega del balance general a la

---

<sup>100</sup> COLOMBIA. Ibíd. Oficio DNR-580 del 13 de Octubre de 2009. Concepto del Registrador Nacional del Estado Civil, entregado al Magistrado de la Corte Constitucional Dr. Huberto Sierra Porto.

<sup>101</sup> Op. Cit.

Registraduría, el cual fue realizado por el contador público Luis Fernando Useche Jiménez, y que establece<sup>102</sup>:

**Tabla 1:** Balance general de ingresos y gastos de entregado por el Comité Promotor del Referendo a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

<b>TOTAL DE LOS INGRESOS</b>	<b>\$2.046.328.135,81</b>
Contribuciones de particulares	\$142.870.000,00
Otros Créditos	\$1.903.458.135,81
<b>TOTAL DE LOS GASTOS</b>	<b>\$2.046.328.135,81</b>
Honorarios	\$46.858.162,00
Recolección de apoyos	\$1.416.714.893,00
Materiales y publicaciones	\$226.898.454,00
Arrendamiento sede	\$17.143.550,00
Alquiler de equipos	\$10.164.641,00
Seguros	\$5.575.730,00
Servicios Públicos	\$66.769.605,00
Correos, portes y telegramas	\$19.266.159,00
Otros Gastos	\$236.936.941,81

**Fuente:** COLOMBIA. REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Oficio DNR-580 del 13 de Octubre de 2009. Concepto del Registrador Nacional del Estado Civil, entregado

El anterior cuadro registra que se presentaron gastos por encima de los montos establecidos en la Resolución 67 de 2008 proferida por el Consejo Nacional Electoral<sup>103</sup> tanto en el exceso del monto global (\$334.974.388), como en el monto individual que equivale al 1% del monto señalado (por ausencia de discriminación en el ítem “*otros créditos*” por el valor de \$1.903.458.135,81). En consecuencia, la Registraduría Nacional del Estado Civil se abstuvo de emitir la certificación de cumplimiento de requisitos legales y constitucionales (frente al cumplimiento de los montos de contribuciones), puesto que por las dudas surgidas, ésta entidad resolvió mediante oficio DNR-309 del 3 de Septiembre de 2008, remitir el balance de ingresos y egresos al Consejo Nacional Electoral, al considerar que “*esta remisión se realiza en razón a que se pueden vislumbrar algunas infracciones al*

<sup>102</sup> COLOMBIA. Ibíd. Comunicado de Prensa 142 de 2008. Registraduría Nacional del Estado Civil, dirigido al Magistrado de la Corte Constitucional Dr. Huberto Sierra Porto.

<sup>103</sup> La Resolución 067 de 2008 dispone que el monto máximo que puede ser gastado en mecanismos de participación popular del orden nacional es de TRESCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y OCHO DE PESOS (\$ 334.974.388.00).



*artículo 1 de la Resolución 67 del 30 de Enero expedida por ese Consejo”, adicionalmente señala “artículo 97 de la Ley 134 de 1994 no incluye dentro de las formas de financiación de la campaña de recolección de apoyos, la modalidad de créditos por lo que éstos pueden ser ilegales como medio de financiación.”<sup>104</sup> Lo anterior, teniendo en cuenta que por competencia ésta entidad era la encargada de efectuar la correspondiente investigación y sanción por la violación de las reglas sobre presentación de cuentas y balances, al tenor de lo preceptuado por el artículo 106 de la ley 134 de 1994 que dispone “remisión a normas electorales: a las elecciones previstas en ésta ley, se aplicarán las disposiciones electorales que no sean incompatibles con ella”. A su vez, el literal c) del artículo 18 de la ley 130 de de 1994 establece “informes públicos: los partidos y movimientos y las organizaciones adscritas a los grupos o movimientos sociales a los que alude ésta ley y las personas jurídicas que los apoyen deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes públicos sobre: c) los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las campañas ”*

Aunado a lo anterior, el Consejo Nacional Electoral sentó un precedente administrativo en materia de financiación de campañas de referendo, en el momento de pronunciarse sobre la iniciativa que buscaba la cadena perpetua para los violadores de niños, pues en Resolución 0457 de 2009 dispuso que “*Por consiguiente ésta Corporación es competente para verificar el cumplimiento de las contribuciones particulares recibidas por los promotores del referendo para la modificación del artículo 34 de la Constitución política, para la recolección de firmas*” en el entendido de que

Mediante oficio DRN-236 de 18 de Mayo de 2009, la Registraduría solicitó al Consejo Nacional Electoral “*expedir constancia sobre el oficio DNR-309 de septiembre 3 de 2008 de referencia: entrega de balance de ingresos y gastos, comité de promotores para la reelección presidencial*”, el cual fue respondido por ésta entidad mediante oficio CNE-JJVP-1607 de 14 de julio de 2009, en los siguientes términos:

atendiendo a su oficio DNR-309 de septiembre 3 de 2008, el Magistrado Ponente Dr. Joaquín José Vives Pérez, profirió el auto veinte (20) de noviembre de 2008 por medio de la cual se abre investigación preliminar por la presunta violación de los artículos 97 y 98 de la ley 134 del 94, el artículo 18 de la ley 130 de 1994 y de los artículos 1, 1 y 3 de la Resolución 67 de 2008, con ocasión de la presentación del balance de

---

<sup>104</sup> COLOMBIA. REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Mediante oficio DCE de 3 de Septiembre de 2008 el Director del Censo Electoral informó al señor Luis Guillermo Giraldo del traslado dando al balance al Consejo Nacional Electoral.

ingresos y gastos del proceso de recolección de firmas presentado por el comité promotor para la reelección presidencial, y se decretan algunas pruebas<sup>105</sup>.

Frente a tal disposición, el vocero del comité de promotores Luis Guillermo Giraldo, y el contador Luis Fernando Useche Jiménez, el 9 de septiembre de 2009, presentan una solicitud ante el Consejo Nacional Electoral de retirar el balance presentado, a fin de realizar algunas correcciones, petición que fue remitida por esta entidad a la Registraduría mediante oficio CNE-P0320 del 28 de Septiembre de 2009, quien resuelve negar la solicitud formulada, toda vez que el informe fue remitido al Consejo Nacional Electoral mediante oficio DNE-309 del 3 de Septiembre de 2008<sup>106</sup>.

Consecuencialmente, la Registraduría en pronunciamiento emitido por el Registrador Nacional del Estado Civil, el Dr. Carlos Ariel Sánchez, al magistrado de la Corte Constitucional Humberto Sierra Porto, considera que no es posible expedir la certificación sobre el cumplimiento de requisitos Constitucionales y legales, frente a la campaña que buscaba modificar el inciso 1 del artículo 197 de la Constitución Política, hasta que no se efectúe la actuación del Consejo nacional Electoral en el ámbito de su competencia, esto es *“investigar y sancionar violaciones a las reglas sobre presentación de balances y cuentas consagradas en la ley 134 de 1994”*<sup>107</sup>

d. Actuación del Consejo Nacional Electoral en el proceso de acreditación de los requisitos constitucionales y legales. En reparto de negocios realizado por la Sala Plena del CNE, celebrada el 9 de septiembre de 2008, se asignó al Despacho del Magistrado Héctor Osorio Isaza, el trámite y sustanciación del respectivo proceso administrativo<sup>108</sup>, sin embargo, el 19 de noviembre de 2008, se rechazó la ponencia presentada disponiendo el traslado del expediente al Magistrado en turno, Joaquín José Vives Pérez.

---

<sup>105</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Oficio CNE-JJPV-1607.

<sup>106</sup> Op. Cit. Oficio DRN-569 del 6 de Octubre de 2009. Registraduría Nacional del Estado Civil.

<sup>107</sup> Op. Cit. Oficio DNR-580 del 13 de Octubre de 2009. Concepto del Registrador Nacional del Estado Civil presentado ante el magistrado de la Corte Constitucional Humberto Sierra Porto.

<sup>108</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-141 /09. Magistrado Ponente. Humberto Sierra Porto. Visible a folio 1 del “Cuaderno Pruebas. Oficio del Consejo Nacional Electoral. OPC-302/09”.

A su vez, el Ponente Vives, mediante Auto del 20 de noviembre de 2008, ordenó abrir investigación preliminar por la presunta infracción a los artículos 97 y 98 de la Ley 134 de 1994, el artículo 18 de la Ley 130 de 1994 y los artículos primero, segundo y tercero de la Resolución 0067 de 2008, y decreta como pruebas , (i) la exhibición de libros de contabilidad del Comité Promotor para la Reelección Presidencial “específicamente aquellos donde conste los soportes contables de los ingresos y gastos generados con la recolección de firmas para apoyo a la reelección”; y (ii) recibir la declaración juramentada de los señores Luis Guillermo Giraldo Hurtado y Luis Fernando Useche Jiménez, en sus calidades de vocero y contador del Comité de Promotores del Referendo, respectivamente.

Adicionalmente con base en el Auto 078 del 1 de diciembre de 2008, el Magistrado Ponente decretó como pruebas oficiar a la Cámara de Comercio de Bogotá para que remitiera copia del expediente completo de la entidad sin ánimo de lucro Colombia Primero.<sup>109</sup>

El día 3 de diciembre de 2008, se efectuó la inspección con exhibición de libros de contabilidad y documentos de soporte del Comité de Promotores, diligencia que fue atendida por el señor Luis Fernando Useche Jiménez, quien expresó que en cuanto a ingresos el comité recibió una cantidad de donaciones en dineros y en pagarés que fueron entregados por el Comité de promotores a la Asociación Colombia Primero que era la encargada de manejar estos asuntos. Igualmente afirma que los egresos realizados por la Asociación no fueron relacionados en detalle, por lo cual no existe soporte de ello en los libros.

Por lo anterior el Magistrado Ponente solicita como prueba mediante Auto 089 del 9 de diciembre de 2008, una inspección con exhibición de la relación que la Asociación Colombia Primero tenía con el Comité Promotor del Referendo, en lo referente a la recolección de firmas y con las personas que hicieron aportes o donaciones a la entidad en los años 2007 y 2008, al igual que los libros de contabilidad de la entidad desde su creación.

Entre otras, se ordenaron las siguientes pruebas: Mediante Auto núm. 102 del 17 de febrero de 2009, oficiar a la Cámara de Comercio de Bogotá, e efectos de que remitiera certificado de existencia y representación de la entidad sin ánimo de lucro Colombia Primero. Luego, mediante Auto del 25 de marzo de 2009, el encargado de la investigación, ordenó citar a rendir declaración a los integrantes

---

<sup>109</sup> COLOMBIA. *Ibíd.*

del Comité Promotor, e igualmente, requirió al Vocero del mismo, para que en el término de cinco días remitiera copia de todas las actas de reunión del Comité.

De la práctica de las anteriores, se encontró que la Asociación Colombia Primero fue creada en el año 2004, con un patrimonio de cinco millones de pesos (\$5.000.000), la cual tuvo a su cargo una actividad mínima, conforme a la declaración de renta presentada ante el Consejo Nacional Electoral se encuentran los siguientes ingresos y patrimonio:

**Tabla 2:** Declaración de Renta entregada por la Asociación Colombia Primero al Consejo Nacional Electoral.

AÑO	INGRESOS	PATRIMONIO LÍQUIDO
2004	\$67.237.000	\$1.087.000
2005	\$30.000.000	\$16.540.000
2006	\$1.604.000	\$9.661.000
2007	\$0	\$2.032.000

**Fuente:** COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-141 DE 2010. M.P. Humberto Sierra Porto.

Se colige de lo expuesto, que la reactivación de las actividades de la Asociación Colombia Primero tuvo como base la iniciativa del referendo en estudio, puesto que en el acta de fecha 11 de Noviembre de 2007, por la cual se integra e instala el comité de promotores, se asigna a la Asociación, la función de manejo de la parte contable y ayuda en materia de fondos en el proceso de referendo.<sup>110</sup>

Aunado a lo anterior, el Consejo Nacional Electoral encuentra una relación estrecha entre la Asociación mencionada y el Comité de promotores, por cuanto para la fecha de la inscripción del Comité de Promotores, cinco de sus integrantes, también eran miembros principales del Consejo Central de la Asociación,

---

<sup>110</sup> Acta de integración e instalación del Comité de Promotores, del 11 de noviembre de 2007: "Doris Ángel informó de la oferta de los hoteles Dann Carlton de prestar sus instalaciones para reuniones. También informó que la Corporación Colombia Primero, tendrá a su cargo la parte contable y de ayuda en materia de manejo -de los fondos."

integrada en ese momento por 7; y dos miembros más del Comité, son suplentes del mismo Consejo; es decir, el Comité tomó control de la Asociación.

Coinciden los integrantes de ambas entidades así:

Luis Guillermo Giraldo Hurtado: Quien actuó simultáneamente como Presidente, Representante Legal y miembro del Consejo Central de la Asociación, y como integrante y Vocero del Comité de Promotores.

Doris Ángel Villegas: La que concurrentemente figuraba como miembro fundador, suplente del representante legal e integrante del Consejo Central de la Asociación, y como promotora de la solicitud de referendo constitucional y directora general de la Iniciativa.

Gustavo Dajer Chadid: Fungió conjuntamente como miembro fundador y miembro suplente del consejo central de la Asociación, y como integrante del Comité Promotor.

Myriam Donato de Montoya: Paralelamente formaba parte del Consejo Central de la Asociación así como del Comité de Promotores, del cual también era la directora de asuntos jurídicos.

Juan David Ángel Botero: Al mismo tiempo era miembro del Consejo Central de la Asociación y promotor del referendo reeleccionista.

Hediel Saavedra Salcedo: De manera coetánea fue miembro suplente del Consejo Central de la Asociación e integrante del Comité Promotor<sup>111</sup>.

Adicionalmente se confirmó con base en los certificados de existencia y representación legal de la Asociación Colombia Primero, expedidos de la Cámara de Comercio de Bogotá y en la declaración del señor Luis Giraldo que tanto la Asociación como la sede del Comité promotor estaban ubicadas en la misma dirección: Calle 72 # 7- 55, Bogotá.

---

<sup>111</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-141/09. Magistrado Ponente. Humberto Sierra Porto. Visible a folio 1 del “Cuaderno Pruebas. Oficio del Consejo Nacional Electoral. OPC-302/09”.

En suma, se tiene que tanto el Comité de Promotores del Referendo, como la Asociación Colombia Primero, tenían como única finalidad la promoción del Referendo que pretendía la modificación del inciso primero del artículo 197 de la Constitución.

Resulta a todas luces ilícito que la Asociación, conformada a fin de promover todo tipo de iniciativas populares, se haya dedicado exclusivamente a impulsar “el referendo reeleccionista”, y siendo así, cabe resaltar que su actividad debió estar sujeta a las disposiciones contenidas en la ley 134 de 1994. Lo anterior significa, que para desarrollar la promoción de tal reforma, la asociación debió contar con el apoyo de más del cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que conforman el censo electoral vigente, situación que nunca se presentó, toda vez que quienes ostentaron este respaldo fueron los integrantes del Comité promotor en su calidad de tales y no, la Asociación Colombia Primero.

De lo anterior, se infiere que en el proceso de recolección de firmas, únicamente estaba facultado para recibir contribuciones el Comité de Promotores, en virtud de lo preestablecido por el artículo 97 de la ley en mención, luego queda prohibida que ésta actividad pudiese ser ejecutada por terceros, por tal razón, la Asociación Colombia primero, al no tener la condición de promotor de la iniciativa popular que buscaba la reforma constitucional, no podía recaudar contribuciones para tal fin, y en consecuencia con su actuar, infringió las regulaciones contenidas en la ley estatutaria de mecanismos de participación.

Lo anterior, es corroborado por lo dispuesto en la parte resolutive del Acta 008 del 28 de abril de 2008 emanada del Consejo Central de la Asociación Colombia Primero, donde se aprueba la recepción de una serie de donaciones destinadas al proyecto de reforma constitucional que buscaba la segunda reelección presidencial, en suma se autoriza:

1. Donación por la suma de veinticinco millones de pesos (\$25.000.000) de INTERSEC LTDA.
2. Donación por la suma de cien millones de pesos (\$100.000.000) de INTERACTIVA LTDA.
3. Donación por la suma de treinta millones de pesos (\$30.000.000) de INVERSIONES ZARATE GUTIÉRREZ & CIA.

4. Donación por la suma de cien millones de pesos (\$100.000.000) de la Organización Ardila Lule.

5. Donación por cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) de Colpatria S.A.<sup>112</sup>.

Cabe aclarar que las anteriores “donaciones” relacionadas, fueron recibidas por parte de la citada Asociación, en fechas anteriores a la del acta que aprueba su recibimiento<sup>113</sup>.

Por otro lado, el ponente estudió la anómala situación presentada, con ocasión a un “*contrato de préstamo*” suscrito entre la Asociación Colombia Primero y el Comité de Promotores el 17 de Junio de 2008. Mediante Acta 10 de la misma fecha, se examina la posibilidad de que la Asociación efectuara un préstamo a favor del comité promotor, resolviéndose que una de las actividades de Colombia Primero es el otorgamiento de préstamos a favor de terceros, por lo que se autoriza la respectiva operación.

Importante es resaltar, que anterior a la aprobación del préstamo en mención, la Asociación ya había pagado dentro del proceso de recolección, la suma de mil ochenta y un millones ciento cuarenta y tres mil trescientos treinta y dos pesos (\$1.081.143.332), por lo que el Magistrado Vives en Auto del 20 de Noviembre de 2008 manifiesta “*que la Asociación decidió convertir en crédito los gastos relativos al proceso de recolección de firmas después de realizarlos, o que siempre actuó en nombre del Comité como lo infiere esta Sala del acervo probatorio, razón por la cual nunca existió un crédito.*”

Es de anotar, que frente a la certificación de existencia y representación de Colombia Primero, se tiene que para el año 2007, ésta Asociación no tuvo ningún ingreso y registra un patrimonio líquido de solo dos millones treinta y dos mil pesos (\$2.032.000), sin embargo, en el año siguiente tuvo capacidad de efectuar un préstamo de más de mil novecientos millones de pesos, lo que permite concluir

---

<sup>112</sup> ASOCIACIÓN COLOMBIA PRIMERO. Consejo central. Acta 008 del 28 de abril de 2008.

<sup>113</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Auto del 20 de noviembre de 2008. “*La de INTERSEG LTDA había sido recibida el 13 de febrero, según se desprende del comprobante de ingreso # 5 (f1.10 Anexo 4); la de INTERACTIVA S.A., había sido recibida el 8 de abril de 2008, según se desprende del comprobante de ingreso # 15 (f1.30 Anexo 4); la de inversiones Zarate Gutiérrez & Cía., había sido recibida el, 4 de abril de 2008, por solo \$20.000.000, según se desprende del comprobante de ingreso # 14 (fl. 28 Anexo 4); la de Colpatria S.A., fue recibida el 6 de mayo de 2008, según se desprende del comprobante de ingreso # 32 (fl. 53 Anexo 4).*”

que las actividades de la citada organización, estaban dirigidas exclusivamente a la promoción de la iniciativa de reforma constitucional que pretendía la modificación del inciso 1 del artículo 197 de la Constitución, pese a que, esta entidad no contaba con la calidad de comité promotor exigida por la ley para adelantar éstos menesteres.

Ahora bien, el argumento de defensa esbozado por el comité de promotores, se basó en sustentar que el impulso dado por parte de la Asociación Colombia Primero al referendo reeleccionista, tiene como asiento una relación de mandato entre los anteriores, y que este nace cuando se otorga a la entidad nombrada, la función de llevar la parte contable y ayuda en el manejo de fondos. De modo que las sumas que la Asociación pagó en desarrollo de la actividad de recolección de firmas y que luego cobró al Comité de Promotores como aparece en la relación de ingresos y gastos presentada ante la Registraduría, lo hizo en virtud del mandato conferido a ella. Se entiende, que si bien el mandato le da validez a algunas de las actuaciones efectuadas por Colombia Primero, estas debieron estar dentro de los límites que el marco legal estipula, por lo que considera el Magistrado *vives* que:

La presunta infracción se produce como consecuencia del desbordamiento de los límites del mandato, que aunque consensual, es claro que ningún encargo de negocios puede tener como objeto la violación de la ley (...) Siendo que se ha identificado una falta y sus posibles infractores, están dados los requisitos exigidos por el artículo 5 de la Resolución 1487 de 2008 para abrir investigación formal y recabar más pruebas que permitan mayor claridad con los hechos y responsabilidades investigadas.

Pese a la exhaustiva investigación perpetrada por el magistrado *Joaquín José vives Pérez*, la ponencia presentada no logró la mayoría establecida en 2/3 de los integrantes de la corporación, y en consecuencia, al no lograrse un acuerdo entre los magistrados sobre la investigación adelantada, “*se procedió a sortear, de los dieciocho (18) Conjueces de la lista vigente para la Corporación, un grupo de tres (3) que definirán el camino a seguir con la susodicha investigación*”<sup>114</sup>, por lo que mediante Acta No. 041 del 6 de Octubre de 2009 se decidió someter el asunto al

---

<sup>114</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL., Escrito presentado por el Presidente del Consejo Nacional Electoral, radicado en la Secretaría de la Corte el día 30 de octubre de 2009, obrante en el cuaderno de pruebas folio 1-3.

\* La sala de conjueces está conformada por Carlos Mario Isaza (Liberal), Felipe Pérez (Cambio Radical) y Manuel Pretelt de la Vega (Conservador).



conocimiento de Conjueces, quienes fueron designados mediante Resolución 0730 de 2009 (\*).

La actuación de la Sala de conjueces, culminó la investigación y expidió la Resolución N° 01 del 12 de noviembre de 2009, en la que se advierten tres infracciones al artículo 97 de la ley 134 de 1994 y a la Resolución 067 de 2008 del CNE: (i) violación a los topes individuales de las contribuciones; (ii) omisión de gastos en el balance; y (iii) omisión de contribuciones que fueron registradas como un crédito inexistente en el mismo.

Se desprende de la investigación efectuada por los conjueces designados, que con el objetivo de recolectar los fondos necesarios para adelantar el proceso de reelección, el Comité promotor se apoyó de la organización sin ánimo de lucro denominada “Colombia Primero”, y que las anteriores “donaciones” llegaron a las cuentas de ésta para financiar la campaña a favor del referendo para la reelección, que giró los recursos obtenidos al comité de promotores del referendo, de forma tal que los aportes se podían reportar como préstamos realizados por dicha organización y no como una donación, pretendiendo evadir de esta forma los topes establecidos a la financiación mediante una triangulación de recursos.<sup>115</sup>

Según el material probatorio recaudado por los conjueces, se demuestra que el proceso de recaudo de fondos para la promoción de la iniciativa legislativa, era uno solo, bien si las contribuciones fueran destinadas a las cuentas de la Asociación Colombia Primero o a las del comité promotor. De hecho se demuestra que los aportantes al diligenciar el formulario de intensión de aportes, escogían en cuál de las dos opciones lo realizarían, sin embargo si los ciudadanos expresaban su intención de aportar más de \$ 3'349.743.88 pesos, no se admitía su aporte para el Comité y serían orientados, por personas del mismo Comité Promotor, para consignar en la cuenta de la Asociación Colombia Primero, incluso ésta entidad recibió las contribuciones realizadas hasta el 10 de Junio de 2008, por cuanto hasta el momento el comité carecía de una cuenta bancaria.

Por lo anterior, y con base en el Acta 8 del 28 de Abril de 2008, la sala de Conjueces concluye que (i) las “donaciones” recibidas por la Asociación tenían como finalidad apoyar el referendo reeleccionista, configurando verdaderas contribuciones electorales; (ii) la mencionada Asociación no estaba facultada para recaudar contribuciones, facultad que el artículo 97 de la LEMP reserva a los promotores, “*calidad que no ha tenido en ningún momento esa entidad*”; y (iii) tales contribuciones violan los topes máximos permitidos legalmente.

---

<sup>115</sup> El monto en teoría prestado por “Colombia primero” supera los 1.907'000.000 de pesos.

Adicionalmente, se comprueba la existencia de una contribución en especie que igualmente supera los topes exigidos, realizada por la empresa Transval, que asumió las actividades de recolección transporte y custodia de los formularios con las firmas que apoyaban la iniciativa de reforma constitucional, servicio que fue cuantificado por Colombia Primero por el valor de \$ 4'700.000 pesos, y que cargó como crédito al Comité de Promotores

Se afirma así mismo, que se omitió incluir en el balance presentado ante la Registraduría otros ingresos, donaciones en especie y gastos, prueba de ello, es el comprobante de egreso 0021 del Comité de Promotores, mediante el cual se pagó 60 millones de pesos como abono a la factura 010306 a la entidad Redes Humanas, por un valor total de más de 193 millones, significa entonces, que el Comité tenía obligaciones o cuentas por pagar que no fueron registradas en el balance presentado ante el Registrador Nacional, ocultándose así, el costo real del proceso de recolección de firmas<sup>116</sup>.

Respecto a la omisión de contribuciones que fueron registradas como un crédito inexistente en el balance, se advierte que frente al concepto “*otros créditos*” aparece la cifra de \$ 1.903'458.135.81 pesos, los Conjueces afirman que “*se ha establecido en esta investigación que la totalidad de esta cifra proviene de un solo prestamista: la Asociación Colombia Primero*”<sup>117</sup>.

Ahora bien, con base en la estrecha relación acaecida entre el comité de Promotores del Referendo y la Asociación Colombia Primero, se confirmó que ésta última nunca tuvo la calidad de promotor de la iniciativa, por lo que sostienen los conjueces que infringieron el artículo 97 de la Ley 134 de 1994; y que si la recepción del crédito se realizó “*como sugiere éste caso, en nombre de un tercero, que sí tiene la calidad de Promotor, hecho que mostraría el crédito como inexistente en tanto los recursos del mismo siempre pertenecieron al Comité y tenían como fin la financiación de la Iniciativa Legislativa Popular, que la ley solo asigna a los promotores*”<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> En consecuencia, el informe presentado incumple las exigencias del artículo 97 transcrito al omitir gastos del Comité, lo que hace que las cifras en él consignadas no sean reales y generen una falsa visión del estado contable del proceso de recolección de firmas, motivo por el cual esta Corporación formulará los cargos correspondientes.”. *ibídem*.

<sup>117</sup> Sala de Conjueces. Resolución N° 01 del 12 de noviembre de 2009.

<sup>118</sup> *Ibídem*.

\*Sugieren estos hechos, que la Asociación decidió convertir en crédito los gastos relativos al proceso de recolección de firmas después de realizarlos, o que siempre actuó en nombre del

En el mismo sentido, se confirma lo expuesto en la ponencia del Magistrado Vives, al sostener que la existencia del crédito, tiene asiento en un “contrato de préstamo” que se suscribió cuando la Asociación Colombia Primero ya había pagado \$ 1.081'143.332 pesos “es decir, el crédito, era anterior al contrato”(\*).

Se prescribe entonces, que el informe elaborado y presentado por el comité de promotores *“incumple las exigencias del artículo 97 transcrito al omitir gastos del Comité, lo que hace que las cifras consignadas en él no sean reales y generen una falsa visión del estado contable del proceso de recolección de firmas”*.<sup>119</sup> Por todo lo anterior, la Sala de Conjuces dispuso formular cargos por recibir contribuciones individuales superiores a los topes establecidos por la ley y las normas reglamentarias, a la Asociación Colombia Primero, a los integrantes del Comité de Promotores, y al señor Luis Useche Jiménez. Los cargos se relacionan también con la omisión de gastos en el balance presentado por el Comité y por registrar créditos inexistentes en el mismo informe.<sup>120</sup>

Pese a que no se presentaron las condiciones exigidas por la Constitución y la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación democrática, el vocero del Comité Promotor del Referendo presentó la iniciativa legislativa popular ante el Congreso de la República, que le dio trámite a la misma, tal y como será analizado en el capítulo subsiguiente.

---

Comité como lo infiere esta Sala del acervo probatorio, razón por la cual nunca existió un crédito”.  
ibídem

<sup>119</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Resolución 001 de 2009, proferida por la sala de Conjuces del Consejo Nacional Electoral.

<sup>120</sup> “En cuanto a las posibles sanciones a imponer, la Sala de Conjuces consideró que, de conformidad con el literal a) del artículo 39 de la Ley 130 de 1994, el valor de la multa a imponer no sería menor a \$ 2'000.000 de pesos, ni superior a \$ 20'000.000 millones de pesos, valores que deben ser reajustados por el CNE, según el IPC. “ Corte Constitucional. Sentencia C 141-09. Magistrado Ponente. Humberto Sierra Porto.

#### **4. TRAMITE, DISCUSION Y APROBACION DE LA LEY QUE CONVOCA A UN REFERENDO FRENTE A LA LEY 5 DE 1992.**

El Estatuto General de funciones del Congreso de la República, señala que éste cuerpo estatal posee actividades de variada índole jurídica, dentro de las cuales concentra funciones protocolarias, de vigilancia y control a la rama ejecutiva del poder público, cumple igualmente la función constituyente, mediante el cual está autorizado para efectuar reformas a la Constitución., y ostenta además, la función legislativa, es decir que tiene la facultad de elaborar leyes en concreto.

##### **4.1 LEY 5 DE 1992**

Esta ley describe paso a paso el procedimiento, la deliberación, los tipos de leyes que se pueden aprobar y los requisitos de las mismas desde su presentación hasta la sanción presidencial.

Desde el punto de vista estrictamente estructural se distingue en el Organismo legislativo Colombiano (Congreso)<sup>121</sup> por una parte, las dos grandes cámaras legislativas y el Congreso en Pleno (compuesto por la unión de ellas). Por otra parte, existen diferentes comisiones integrados por cada uno de los miembros del Congreso, comisiones como las constitucionales, legales, especiales o accidentales y, finalmente, los servicios técnicos, administrativos y de seguridad de las cámaras legislativas.

**4.1.1 El Congreso en pleno.** El Congreso se reúne en un solo cuerpo en los casos determinados en los artículos 141, 254, numeral 2 y 297 constitucional (\*), que corresponden a los mismos fijados en el artículo 18 de la ley 5, estos casos se refieren a la sesión inaugural de su respectivo período; a la posesión del presidente o vicepresidente a la de recibir a jefes de Estado o de Gobierno de otros países; a la de elegir Vicepresidente, Contralor General de la República y Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura; a la de reconocer la incapacidad física del vicepresidente; a la de

---

<sup>121</sup> COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. ley 5 de 1992 Artículo 7.

\* El numeral 2º de artículo 254 habla de la escogencia por parte del Congreso en pleno de los Magistrados que conformarán la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, a su vez el artículo 297 de la CP reitera que es función del Congreso decretar la formación de nuevos departamentos.

decidir sobre la moción de censura; a la de decretar la formación de nuevos departamentos.

El artículo 141 constitucional establece que en los casos en que el Congreso funcione en un solo cuerpo, el presidente del Senado y de la Cámara de Representantes serán, respectivamente, presidente y vicepresidente del Congreso.

**4.1.2 Composición del Congreso.** Por mandato de los artículos 171 y 176 constitucionales, respectivamente, el Senado de la República está compuesto por cien (100) miembros, elegidos en circunscripción nacional, y un número adicional de dos (2) senadores, elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, en tanto que la Cámara de Representantes está integrada por los representantes elegidos de las circunscripciones “territoriales” y de las “especiales”, las primeras se conforman por cada uno de los departamentos y del Distrito Especial de Bogotá a razón de dos (2) representantes por cada una y uno (1) más por cada trescientos sesenta y cinco (365.000) mil habitantes o fracción mayor de ciento ochenta y dos mil (182.000) habitantes que tengan en exceso sobre los primeros trescientos sesenta y cinco (365.000) mil (\*).

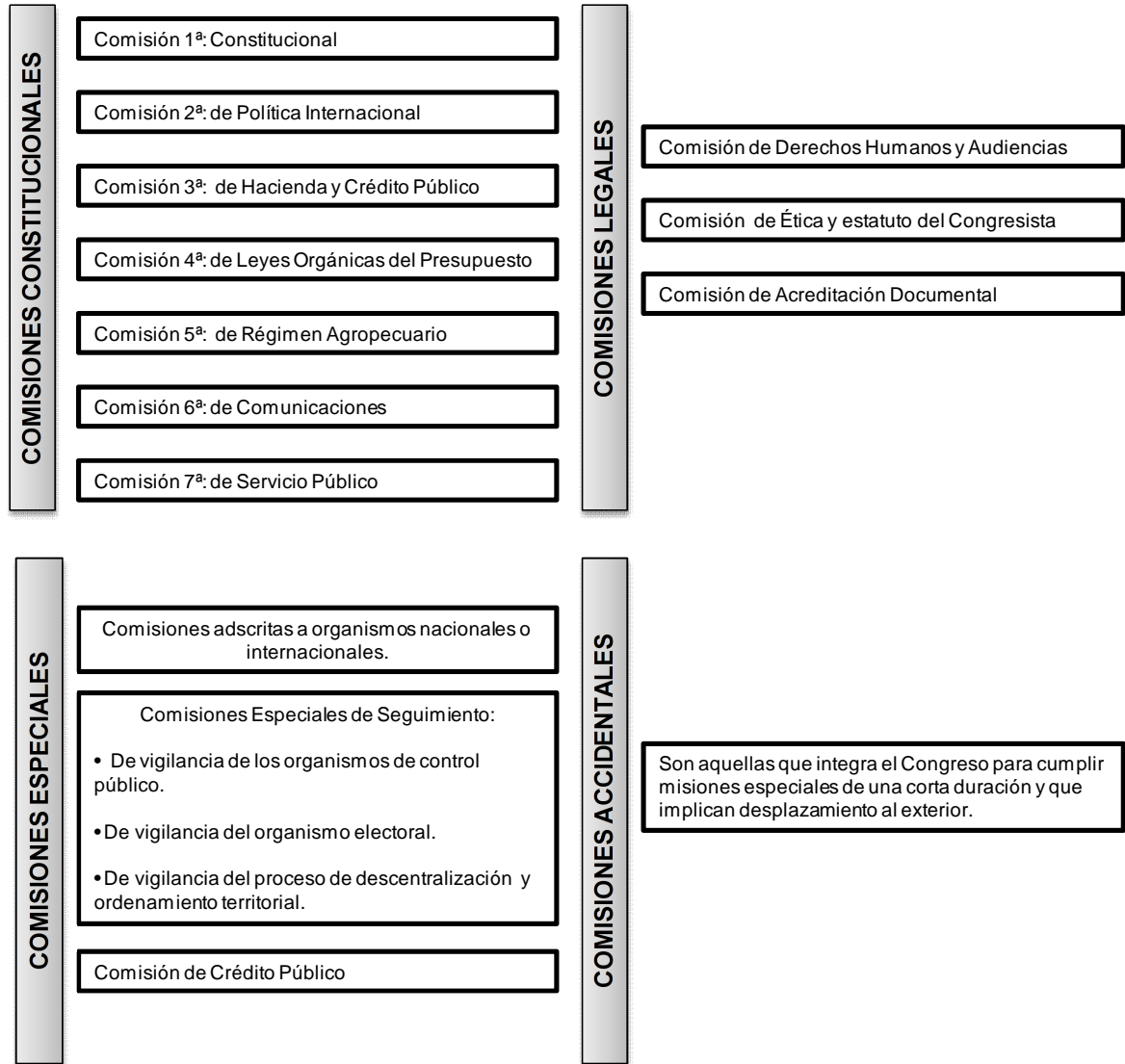
**4.1.3 De las comisiones del Congreso.** En cada una de las cámaras legislativas funcionan siete (7) comisiones constitucionales permanentes encargadas de dar el primer debate a los proyectos de ley o de acto reformativo constitucional. Estas comisiones se eligen una vez instalada la corporación por el sistema de cuociente electoral, previa inscripción de listas, o mediante acuerdos de los diferentes partidos o movimientos políticos sobre listas totales o parciales que se votan en bloque, de manera que cada congresista pertenezca obligatoriamente sólo a una comisión. Cada comisión está representada por una mesa directiva, integrada por un presidente y un vicepresidente, elegidos para períodos de un (1) año y no reelegibles en el cuatrienio. Además, de las comisiones constitucionales, existen otras calificadas como legales, especiales y accidentales<sup>122</sup>, tal como se estructuran a continuación:

---

\* De conformidad con el último inciso del artículo 176 constitucional, en concordancia con lo regulado por la ley 649 del 27 de marzo del 2001, las circunscripciones «especiales» constarán de cinco (5) curules, distribuidas así: dos (2) para las comunidades negras; una (1) para las comunidades indígenas; una (1) para las minorías políticas y una (1) para los colombianos residentes en el exterior.

<sup>122</sup> COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. ley 5 de 1992 Artículo 53 y siguientes.

**Gráfica 3: Comisiones del Congreso.**



**Fuente:** Grupo de investigadores del presente trabajo de grado.

**4.1.4 Sesiones en el Congreso.** Para el funcionamiento del Congreso y el cabal cumplimiento de la función legislativa, éste organismo dispone de una serie de reuniones donde se discuten democráticamente las iniciativas y proyectos que serán leyes de la República. El reglamento del Congreso las desarrolla en el siguiente sentido:

**4.1.4.1 Sesión de inauguración.** La sesión inaugural del Congreso es promovida por una junta llamada “preparatoria”, integrada por quienes asistan a las tres de la tarde del primer día de sesiones.

Después de la instalación de las sesiones por parte del presidente de la República, o del presidente de la Junta Preparatoria, en caso de inasistencia del presidente, el presidente de esta última tomará posesión ante el Congreso en Pleno, y posteriormente éste le tomará el juramento a todos los congresistas presentes, con lo cual se entiende que quedan posesionados, los que no hubieren asistido deberán hacerlo después ante el presidente de la Cámara a que pertenezcan. Instaladas las sesiones del Congreso, los senadores y representantes se reunirán por separado para elegir sus mesas directivas, y al día siguiente de su instalación cada cámara se reunirá por separado en sus respectivas comisiones para dar comienzo a su labor ordinaria.

**4.1.4.2 Forma, clases y operatividad de las sesiones.** La legislatura Ordinaria del Congreso, o período de funcionamiento regular del mismo, se desarrolla en dos períodos de sesiones ordinarias: la primera comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre, y la segunda comienza el 16 de marzo y concluye el 20 de junio, pero si no pudiere cumplir cabalmente estas fechas, lo deberá hacer tan pronto cese el impedimento.

El artículo 85 de la ley 5 de 1992, establece las clases de sesiones que existen en las dos cámaras y en sus respectivas comisiones, mencionando las ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes y reservadas. Las sesiones ordinarias son las que se desarrollan en la legislatura ordinaria del Congreso (sub-examine); las sesiones extraordinarias deben ser convocadas por el Presidente de la República cuando el Congreso este en receso Constitucional aunque las atribuciones son limitadas; ahora bien, las sesiones especiales son las que por derecho propio convoca la misma institución estando en receso, en virtud de los estados de excepción. Son sesiones permanentes, las que durante la última media hora de la sesión se decretan para continuar con el orden del día hasta finalizar el día si fuera el caso.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> En el mismo artículo 85 se menciona que todas las audiencias del Congreso ostentan el carácter de públicas; aunque existen limitaciones, solamente cuando las cámaras y sus comisiones así o dispongan por solicitud de su mesas directivas, de un Ministro o de la quinta parte de los miembros, si y sólo si el tema a tratar es realmente grave y amerite esta actitud de reserva, situación que será sometida a votación por parte de los asistentes y si así lo aprueban entonces se constituirá una sesión reservada.

**4.1.4.3 Clases de votación, quórum y mayorías.** La Presidencia del Congreso declara abierto un debate y permite su desarrollo cuando se encuentre al menos la cuarta parte de los miembros de la Corporación<sup>124</sup>. De acuerdo con el artículo 128 del Reglamento del Congreso, hay tres modos de votación: la ordinaria, la nominal y la secreta. La primera es la que se usa de manera regular para todos los casos en que la Constitución o la ley no exijan otro modo y se manifiesta a través de un golpe con la mano en el pupitre (pupitrazo) seguidamente se puede pedir una verificación, la cual consiste en que el Secretario de la cámara pide a los que apoyen la propuesta ponerse en pie para su contabilización; posteriormente procederá con los que se opongan a la propuesta votada en la misma forma; la segunda es aquella en la que se anuncia el nombre de cada congresista (orden alfabético de apellidos) al momento de votar, y opera siempre que la Constitución o la ley no exija que sea secreta (\*). La votación secreta no permite identificar la forma como vota el Congresista, esta clase de votación se usa cuando hay elecciones, o cuando se decida proposiciones de amnistías e indultos.

Sin embargo, para la interpretación se debe tener en cuenta el acto legislativo 01 de 2009, que estableció en su artículo 5 modificadorio del artículo 133 de la Constitución, *“el voto de los miembros de los cuerpos colegiados será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley”*, lo cual implica que se conocerá de viva voz la intención y decisión de cada congresista, para la correspondiente responsabilidad que haya que determinarse.

El artículo 116 ibídem, define el QUÓRUM como “el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las corporaciones Legislativas para poder deliberar o decidir”, es decir, consagra dos clases de quórum, el deliberativo y el decisorio. Para el primero, se requiere la presencia de por lo menos la cuarta parte de los miembros de la respectiva corporación o Comisión Permanente, en tanto que el segundo, se requiere la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

El quórum “calificado” exige la asistencia de al menos las dos terceras partes de los miembros de la corporación, y el “especial” requiere de la asistencia de las tres cuartas partes de los integrantes.

---

<sup>124</sup> COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. ley 5 de 1992 Artículo 94.

\* Sólo se permite en aquellos casos en que se deba hacer una elección, se deba decidir sobre proposiciones de acusación ante el Senado o su admisión o rechazo por parte de la corporación, y cuando se deba decidir sobre proposiciones de amnistías o indultos.



En cuanto a las “mayorías”, se consideran “simples” cuando las decisiones se toman por la mayoría de votos de los asistentes, siempre que, esos asistentes sean al menos la mitad más uno de los miembros, y es “absoluta” cuando la decisión exige la mayoría de votos de los integrantes de la corporación, como son los casos de las leyes que otorgan facultades extraordinarias al presidente o las que someten a referendo un proyecto de reforma constitucional. La mayoría es “calificada” cuando se toma la decisión con las dos terceras partes de los miembros o asistentes (\*). Por su parte, la mayoría es “especial” cuando es representada por las tres cuartas partes de los miembros o integrantes (\*\*).

**4.1.5 Funciones del Congreso por medio de leyes.** El artículo 150 constitucional señala de manera no taxativa, en veinticinco numerales, las funciones que cumple el Congreso para desarrollar la Constitución Política del país y dictar las reglas de derecho en los diferentes ámbitos de la realidad nacional, funciones que asume por medio de leyes, es decir, por medio de manifestaciones de su voluntad soberana para mandar, prohibir, permitir o castigar, como establece el artículo 4 del Código Civil<sup>125</sup>.

**4.1.6 Proceso legislativo ordinario.** El proceso de formación de una ley está previsto por los artículos 154 a 169 de la Constitución y en los artículos 139 a 203 de la ley 5 de 1992. Se desarrolla así:

**4.1.6.1** De manera general, los proyectos se pueden presentar en la secretaría de las cámaras o en sus plenarios<sup>126</sup>, en original y dos copias, con su respectiva exposición de motivos y con sujeción a las reglas sobre iniciativa legislativa. De manera general, pueden presentarlos los congresistas, el Gobierno Nacional, las altas cortes el Consejo Nacional electoral, los órganos de fiscalización y control, la Fiscalía General, el defensor del pueblo<sup>127</sup>; también de manera especial se prevén circunstancias en las que la iniciativa legislativa puede provenir del pueblo con el

---

\* Por ejemplo, los casos de leyes que reformen o deroguen decretos legislativos dictados por el Gobierno durante el estado de guerra o las leyes que conceden amnistías e indultos, establecidas, respectivamente, en los artículos 212, inciso 4, Y 150, ordinal 17 de la Constitución.

\*\* Como el caso de aprobación o autorización de viajes al exterior por parte del Congreso o una de sus cámaras con dineros del erario público, como lo establece el ordinal 6° del artículo 136 de la Constitución.

<sup>125</sup> COLOMBIA. CONSTITUCIÓN NACIONAL. Artículo 150.

<sup>126</sup> COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. ley 5 de 1992 Artículo 139.

<sup>127</sup> COLOMBIA. Ibíd. Artículo 140 ley 5 de 1992.

lleno de requisitos particulares<sup>128</sup> y en otros casos, por razón de la naturaleza jurídica de algunas leyes, se restringe esa iniciativa sólo al Gobierno Nacional<sup>129</sup>.

**4.1.6.2** Una vez repartido el proyecto por parte del presidente de la cámara respectiva, la Secretaría General debe radicar el proyecto y clasificarlo por materia, autor, clase y comisión a la que corresponde su estudio y enviarlo inmediatamente a la publicación en la Gaceta del Congreso, para que sea conocido por todos los congresistas, y a la Comisión a la que ha sido adjudicado.

**4.1.6.3** En la Comisión Permanente, la Secretaría General de la misma procede a radicarlo igualmente y a clasificarlo para su identificación, y el presidente hace la designación del ponente con el término para la presentación de su ponencia, que puede variar entre 5 y 15 días de acuerdo con el volumen, índole y complejidad del proyecto.

**4.1.6.4** Antes de la presentación de la ponencia para debate, que debe hacerse ante la Secretaría General de la Comisión, el autor del proyecto puede retirarlo<sup>130</sup>, siempre que sea de iniciativa congresional, de lo contrario, una vez presentado su informe se ordenará la publicación en la Gaceta del Congreso.

**4.1.6.5** Una vez fijada fecha para debate en la respectiva Comisión, el ponente debe absolver las preguntas y dudas que se le planteen y puede solicitar que se debata el proyecto en los asuntos fundamentales acerca de las cuales conviene que la Comisión decida en primer término. En la Comisión se lee el proyecto artículo por artículo y aun inciso por inciso si así se solicitare, y en la discusión se le puede conceder la palabra a cualquier congresista, a los ministros, y a las altas dignidades de la República, en las materias que les correspondan.

**4.1.6.6** Si el proyecto es negado en su totalidad, cualquier miembro de la Comisión, el autor del proyecto, el Gobierno o el vocero de los proponentes, en caso de iniciativa popular, pueden apelar la decisión ante la Plenaria de la respectiva cámara, la que, previo informe de una Comisión Accidental nombrada para su estudio, decidirá si acoge o rechaza la apelación y, según el caso, remitirá el proyecto a otra Comisión para que lo estudie o lo archive definitivamente. De

---

<sup>128</sup> Op. Cit. Artículo 141.

<sup>129</sup> COLOMBIA. Ibíd. Artículo 142.

<sup>130</sup> Op. Cit. Artículo 155.

todas formas, entre el primer debate y el segundo deberá mediar un lapso no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra no deben transcurrir más de quince (15) días. Las comisiones de ambas cámaras o de la misma pueden sesionar conjuntamente por disposición constitucional, por solicitud gubernamental o por disposición reglamentaria, y en esos casos habrá ponencia conjunta.

**4.1.6.7** El Segundo debate o debate en Plenaria se hará previa la presentación de un informe de ponencia a cargo del ponente debidamente designado, y si en el curso del mismo se presentan adiciones, modificaciones o supresiones, éstas pueden resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva comisión permanente, a no ser que se observen serias discrepancias, en cuyo caso debe regresar a la Comisión, y si persistiere el enfrentamiento, deberá ser resuelto por la corporación en pleno.

**4.1.6.8** Puede presentarse el caso de previsto por los artículos 160 y siguientes de la ley 5 de 1992, que dispone realizar enmiendas por cualquier Congresista al proyecto en curso, las que se debe plantear a la comisión respectiva, antes del cierre de la discusión. Dichas enmiendas pueden versar sobre la totalidad del proyecto o sobre algunos artículos. Ahora bien, el artículo 178 ibíd., prevé que cuando existas serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión, o se presenten razones de conveniencia el proyecto debe regresar a la respectiva comisión para su re-examen definitivo, de lo contrario decidirá la corporación en pleno, pero si se trata de enmiendas totales y no pasa el re-examen definitivo el proyecto se archiva.

**4.1.6.9** Finalizado el debate sobre un proyecto de ley en la plenaria, el ponente, a la vista del texto aprobado y de las enmiendas presentadas, redactará un informe final en los cinco (5) días siguientes, y una vez aprobado será enviado por el presidente de la Cámara al de la otra para que allí siga su curso, empero si es votado negativamente, se entenderá rechazado y se archivará<sup>131</sup>.

**4.1.6.10** Si se presentara discrepancias en las Cámaras respecto a un proyecto, ambas integran comisiones accidentales de conciliación, que serán designadas

---

<sup>131</sup> Dentro del proceso ordinario de formación de una ley se puede dar el llamado trámite de "urgencia", que puede ser solicitado por el presidente para que se decida sobre cualquier proyecto de ley, y también el llamado trámite "preferencia", que es aquel trámite prioritario que el Congreso da a los proyectos aprobatorios de tratados sobre derechos humanos y a los proyectos de iniciativa popular.

por el presidente de cada Cámara, las cuales deberán preparar el texto que se someterá a decisión final en sesión plenaria de cada cámara.

**4.1.6.11** Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras pasa al Gobierno para su “sanción”, en cuanto al plazo que tiene para hacerlo, si el proyecto no consta de más de 20 artículos, deberá hacerlo en el término de 6 días, si contiene de 21 a 50 el término será de 10 días, y se extenderá hasta 20 cuando los artículos sean más de 50. Una vez sancionado, éste debe disponer lo pertinente para su debida promulgación.

**4.1.6.12** Si es el caso de la objeción presidencial, el proyecto se devolverá a la cámara en que tuvo origen, a la comisión respectiva si es objeción parcial o a la plenaria si es total, En todo caso, si las objeciones fueren por razones de inconstitucionalidad y las cámaras insistieren, el proyecto pasa a la Corte Constitucional para que decida en seis (6) días, de manera que si la decisión es de aprobación, el presidente queda obligado a sancionarlo, y en caso contrario se archiva el proyecto, salvo que las objeciones sean parciales, en cuyo caso la Corte lo indica a la cámara en que el proyecto tuvo origen para que se rehaga o integre y se remita nuevamente a la Corte para su aprobación definitiva.

**4.1.6.13** Se debe tener en cuenta los siguientes aspectos: a) si las objeciones fueren por inconveniencia y las cámaras insistieren por mayoría absoluta, el presidente sancionará el proyecto, sin poder volver a presentar otras; b) si entre las cámaras hubiere discrepancias sobre las objeciones presidenciales, se archivará el proyecto; c) si el presidente no cumpliera el deber de sancionar el proyecto, lo hará el presidente del Congreso.

**4.1.6.14** El artículo 202 de la requerida ley engloba lo concerniente a los vicios subsanables los cuales, si son encontrados por la Corte Constitucional, se devolverá el proyecto, la ley o el acto legislativos a las cámaras legislativas para que enmienden el defecto señalado en un término de 30 días, corregido este se vuelve a remitir a la Corte Constitucional para que haga un juicio decisivo de constitucionalidad. .

**4.1.7 Del proceso legislativo constituyente.** Por mandato del artículo 374 constitucional se estipulan los mecanismos de reforma constitucional, ampliamente mencionados en este estudio; a las cámaras legislativas se les ha brindado una atribución constituyente con el fin de que estas puedan enmendar las disposiciones e instituciones políticas consagradas en el cuerpo normativo constitucional a través del mecanismo conocido como acto legislativo. Únicamente

quedará truncada la atribución constitucional con la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente.

**4.1.8 El Estatuto del Congresista.** Las regulaciones constitucionales para los congresistas están consagradas en los artículos 179 a 187 de la ley 5 de 1992, las cuales, comprenden los temas relativos a las inhabilidades, las incompatibilidades, los impedimentos y la pérdida de la investidura, así como la inviolabilidad, la inmunidad y su régimen remuneratorio. La ley 5ª de 1992 define la “*inhabilidad*” como todo acto o situación que invalida la elección del congresista o le impide serlo, y la “*incompatibilidad*”, como todo acto que no puede realizar o ejecutar el congresista durante el período del ejercicio de la función.

Por su parte, los *Impedimentos* de los congresistas se refieren a circunstancias de índole familiar, social, moral, económica, personal o jurídica que la Constitución, la ley y el derecho en general han considerado que pueden afectar el buen juicio, la imparcialidad y el equilibrio de quien debe cumplir un acto propio de sus funciones.

Consagrada la figura en el artículo 182 constitucional bajo el título de “*impedimentos y recusaciones*”, en el Reglamento Interno del Congreso se encuentra regulada bajo el título de “*Conflicto de intereses*” y de la “*recusación*” en los artículos que van del 286 al 295.

La *inviolabilidad* se refiere a un derecho especial otorgado a los congresistas en consideración a la investidura de su dignidad y a la índole controversial de sus propias funciones. Según este derecho, normado por el artículo 185 constitucional, estos servidores públicos pueden expresar sus opiniones y favorecer con su voto determinadas decisiones, reglas o principios en ejercicio de su labor legislativa de tal, sin perjuicio del respeto que deberán al reglamento interno de su respectiva cámara, al buen nombre y dignidad de las demás personas, a la ley y al orden público.

La *inmunidad* es un privilegio o exención concedida a los congresistas en virtud de su enaltecimiento y por la dignidad de lo que representan para ser sometidos con exclusividad a una determinada alta magistratura, como lo es la Corte Suprema de Justicia, en caso de la comisión de delitos, y para que, aun en caso de flagrancia, una vez aprehendidos sean puestos inmediatamente a disposición de la corporación a que pertenecen.

**4.1.9 La Pérdida de la Investidura.** La pérdida de la investidura del congresista, además de ser una causal de inhabilidad, también, es una sanción constitucional que se impone, previo el cumplimiento del procedimiento previsto en la ley 144 de 1994, a quienes en ejercicio de tal dignidad cometen una serie de faltas graves que van desde la falta de posesión y la inasistencia a un número determinado de sesiones (6 plenarias en que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura) hasta la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos, pasando por la indebida destinación de dineros públicos y el tráfico de influencias debidamente comprobada.

**4.1.10 La Regulación Disciplinaria del Congresista.** El congresista, también está sometido igualmente a un cúmulo de deberes especialmente determinados en el Reglamento interno del Congreso en su artículo 268, tales como los de asistir a las sesiones del Congreso en pleno, de las cámaras y de las comisiones de las cuales forme parte; respetar el reglamento, el orden, la disciplina y la cortesía congresional; guardar reserva sobre ciertos informes; presentar declaración juramentada de su patrimonio, etc.

El artículo 270 define las sanciones a que se puede hacer merecedor, tales como la de desalojo inmediato del recinto, la suspensión en el uso de la palabra, la declaración pública de faltar al orden y al respeto y comunicación al Consejo de Estado sobre sus inasistencias para lo de su competencia en relación con el procedimiento de levantamiento de la investidura.<sup>132</sup>

## **4.2 TRÁMITE DADO A LA LEY 1354 DE 2009 POR LA CUAL SE CONVOCA A UN REFERENDO CONSTITUCIONAL**

Se estudiará en el presente subcapítulo el camino que procuró a la ley 1354 de 2009 que pretendía convocar al pueblo a una reforma constitucional. Tomando en consideración los postulados de la ley 5 de 1992, la ley 134 de 1994 y la Constitución Política de 1991.

---

<sup>132</sup> La primera de esas sanciones debe ser impuesta por la mesa directiva; la segunda y la tercera pueden ser impuestas de plano por los respectivos presidentes de las cámaras o de las comisiones, y la última por la misma mesa directiva, previa evaluación de la Comisión de Acreditación Documental.

**4.2.1 Presentación del proyecto de ley número 138 de 2008 en secretaria de la Cámara de Representantes.** Con éste número se dio el correspondiente trámite en la Cámara de Representantes, lugar donde fue radicado el proyecto de ley 138 de 2008, que pretendía convocar un Referendo Constitucional y ponía a consideración del pueblo un proyecto de reforma Constitucional.

Con fecha del 10 de septiembre de 2008 el señor Luis Guillermo Giraldo Hurtado remite carta a la Cámara de Representantes donde anexa documentos para dar cumplimiento según lo exigido por el artículo 30 de la ley 134 de 1994, los documentos anexados fueron: una certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil concerniente a los apoyos obtenidos por la ciudadanía y que sobrepasan el cinco por ciento (5%) del censo electoral, el proyecto de articulado, exposición de motivos y el nombre y domicilio de los promotores.

De igual manera, el articulado original del proyecto allegado a la Cámara de Representantes por parte del Comité Promotor del Referendo fue presentado como se muestra a continuación:

**Gráfica 4:** Articulado original del proyecto allegado a la Cámara de Representantes por parte del Comité Promotor del Referendo.

GACETA DEL CONGRESO 623 Jueves 11 de sept

---

**PROYECTO DE LEY NUMERO 138 DE 2008 CAMARA**  
*por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional*  
*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 por los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante Referendo Constitucional decida si aprueba el siguiente:

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**  
El Pueblo de Colombia  
DECRETA:

El inciso 1° del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:  
Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos periodos constitucionales, podrá ser elegido para otro periodo.

Aprueba usted el anterior inciso.  
Sí: ( )  
No: ( )  
Voto en blanco: ( )

Artículo 2°. La presente ley regirá a partir de la fecha de su promulgación.

*Luis Guillermo Giraldo Hurtado,*  
c.c. 2911993, Vocero Referendo Constitucional.

**Fuente:** Imagen tomada de la pagina 5 de la Gaceta del Congreso número 623 del 11 de septiembre de 2008.

En lo correspondiente a la Exposición de motivos se resaltó tres puntos: el primero concerniente al procedimiento, donde se trata de legitimar las modificaciones a la Constitución, citando jurisprudencia<sup>133</sup>; el segundo, referente a reelección y democracia, se expresa que en diferentes formas de gobiernos es viable la reelección indefinida, puesto que obedece a un criterio democrático simple debido a que las mayorías decidirían si continua ó no un jefe de Gobierno. El tercer punto esta guiado por las expresiones de “continuidad y cambio” referentes a decisiones que puedan adoptar las mayorías. Es en este sentido como el señor Luis Guillermo Giraldo H. guió la exposición de motivos y anotando que demás aspectos relevantes serán aportados en los debates respectivos en Cámara y Senado por parte de los Parlamentarios.

**4.2.2 Trámite en la comisión primera Constitucional permanente de la Cámara de Representantes.** De la secretaria de la Cámara de Representantes el proyecto es remitido a la comisión primera Constitucional para su primer debate. Antes del informe de ponencias se discutió en forma pública y abierta el procedimiento legislativo que debía darse en el Congreso de la República a éste proyecto de ley de iniciativa popular, presentándose diversas posiciones, de las que surgieron cinco (5) inquietudes, que se dilucidaron antes de dar inicio al debate legislativo; a saber: *i) la* posibilidad de que las comisiones primeras de ambas cámaras sesionaran conjuntamente; *ii) acerca* de los términos que tienen las células legislativas para el trámite de proyectos de iniciativa popular; *iii) la* prelación del trámite de la iniciativa legislativa; *iv) acerca* de la posibilidad de introducir modificaciones al proyecto de iniciativa popular en su trámite por el Congreso y; *v) sobre* las consecuencias del archivo de una iniciativa popular.

En el debate en la Comisión Primera de la Cámara, el Representante por Bogotá, David Luna Sánchez, en calidad de ponente, establece que el Congreso debe darle trámite al proyecto de reforma Constitucional, bajo el entendido que la norma propuesta autoriza la reelección no inmediata del presidente de la República, ya que el texto del proyecto en estudio, establece taxativamente que sólo podrán optar por un tercer mandato aquellos ciudadanos que hayan completado dos periodos en la Presidencia de la República, condición que sólo se adquiere al culminar el segundo cuatrienio del mandato, además porque el proyecto no autoriza la reelección del vicepresidente de la República. De manera complementaria, el ponente llama la atención del Congreso a la obligación de no modificar la redacción propuesta en el proyecto de ley inscrito por el Comité Promotor del referendo, citando un aparte de la Sentencia C-1040/05 que declaró

---

<sup>133</sup> Son citadas como jurisprudencia, las sentencias C-1040/05 y C-551/03 de la Corte Constitucional, en las que se abroga que es viable a través de un referendo transitar de un régimen presidencialista a un parlamentarista o a otra forma de gobierno cualquiera, que permitan por medio de procedimientos ampliar o reducir el periodo de los funcionarios electos.



exequible el acto legislativo 02 de 2004, según el texto jurisprudencial “*permitir la reelección presidencial –por una sola vez y acompañada de una ley estatutaria para garantizar los derechos de la oposición y la equidad en la campaña presidencial- es una reforma que no sustituye la Constitución de 1991 por una propuesta integralmente diferente*”. Queriendo dar a entender con lo anterior, que de realizar modificaciones al texto del proyecto de referendo podría significar una sustitución de la Constitución Política. Bajo esta consideración al Congreso sólo le competiría decidir sobre el trámite del proyecto de Referendo Constitucional, más no modificar el articulado presentado.

Se presenta otra ponencia de archivo por parte de varios Representantes, que rinden un completo informe donde se evidencia una reforma política impulsada por el Gobierno Nacional a través de un acto legislativo que cursa en el Congreso con el número 106 de 2008 con fines similares al del proyecto de Referendo Constitucional 138 de 2008; y dado que es imposible la acumulación de proyectos puesto que aunque tratan el mismo tema la naturaleza de la figura legislativa es totalmente diferente (el uno acto legislativo y el otro proyecto de ley), proponen el archivo del proyecto 138 de 2008.

El día 17 de octubre de 2008 se presentó el otro informe de ponencia para primer debate en la Cámara donde se adopta un detallado informe compuesto por varios capítulos, que abordan el estudio del Referendo en el contexto de la democracia participativa y la soberanía popular y analizan la incidencia del proyecto de ley en el sistema constitucional de frenos y contrapesos. Así mismo se propone un pliego de modificaciones al texto, basado en las atribuciones que posee el Congreso para enmendar proyectos de iniciativa popular.

Según los ponentes existe necesidad de un pliego de modificaciones guiado por dos razones, la *primera* tiene que ver con la competencia que tiene el Congreso de la República para introducir modificaciones respaldados en los artículos 2 y 15 de la ley 134 de 1994, artículos que estipulan la facultad del Congreso para que los proyectos de iniciativa popular sean *debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados* por la corporación pública. La *segunda* razón se relaciona directamente con las modificaciones al proyecto original ya que la voluntad de los firmantes estaba el deseo de permitir la vigencia inmediata de la reforma Constitucional, motivos por los cuales se pretendió la modificación de la redacción, permitiendo que cualquier ciudadano que haya sido reelegido una vez a la presidencia de la República, sea reelegido nuevamente si el electorado lo quiere, por una vez más y de manera consecutiva.

Luego de publicadas las ponencias, se adelantó en la comisión primera de la Cámara de Representantes el debate del proyecto de ley 138 de 2008, los días 18, 19, 25 y 26 de noviembre, y se votaron las proposiciones con que terminaban los informes de ponencia, siendo los resultados los que a continuación se anuncian: *i)* las ponencias negativas (de archivo) del proyecto presentadas por los Honorables Representantes Franklin Legro y Germán Olano, obtuvieron 1 voto positivo y 23 negativos; *ii)* la ponencia positiva presentada por los honorables representantes: Oscar Arboleda, Pedrito Pereira y Myriam Paredes, que modificaba la redacción del texto con el fin de mejorar el propuesto por el comité Promotor para permitir la reelección inmediata del Presidente Álvaro Uribe Vélez, obtuvo 16 votos positivos y 17 votos negativos ; *iii)* la ponencia positiva presentada por los honorables representantes: Oscar Arboleda, Pedrito Pereira y Myriam Paredes, que modificaba la redacción del texto con el fin de mejorar el propuesto por el comité Promotor para permitir la reelección inmediata del Presidente Álvaro Uribe Vélez, obtuvo 16 votos positivos y 17 votos negativos; *iv)* las ponencias radicadas por los representantes David Luna Sánchez y Carlos Fernando Motoa Solarte que mantuvieron el texto presentado por el Comité Promotor sin modificación alguna obtuvieron 29 votos positivos y 4 votos negativos.

Lo anterior implica, que la comisión primera de la honorable Cámara de Representantes decidió que la posibilidad de reelección del Presidente de la República es para el 2014 y no para el 2010.

**4.2.3 Trámite en la plenaria de la Cámara de Representantes.** Se radicaron cuatro ponencias para el segundo debate del proyecto de ley 138 de 2008 en la Cámara de Representantes, que serán abordadas seguidamente.

Es importante recalcar que para este tipo de proyectos de ley se requiere la mayoría absoluta, en los términos establecidos en el reglamento del Congreso, específicamente en lo relacionado con la definición o los requerimientos que se tienen para la mayoría absoluta del artículo 119, numeral 6 de la ley 5ª. Es así que por medio de Decreto el 4742 de diciembre 16 de 2008 el Presidente de la República Convoca al Congreso Nacional a sesiones extraordinarias para el día 17 de diciembre para darle trámite legislativo a los siguientes proyectos de ley:

**4.2.3.1 Proyecto de Ley No. 001 de 2008 Cámara "Por medio de la cual reglamenta la actividad de reforestación comercial".**

**4.2.3.2** Proyecto de Ley No. 138 de 2008 Cámara "Por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del Pueblo un Proyecto de Reforma Constitucional".

**4.2.3.3** Proyecto de Ley No. 323 de 2008 Cámara – 147 de 2007 Senado “Por medio de la cual se aprueba el convenio de UNIDROIT sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente, firmado en Roma el 24 de junio de 1985”.

El Congreso de la República, el 17 de diciembre abre registro a las 12:08 a.m. e inicia a sesionar a las 12:18 am, de conformidad con el mandato contenido en el Decreto anteriormente citado. Frente a este actuar se postulan objeciones toda vez que se manifiestan como irreglamentarias las sesiones extraordinarias convocadas por el decreto 4742 de 2008, dado que el Presidente de la República no puede convocar a extraordinarias dentro del periodo ordinario Constitucional del Congreso de la República, sino que debe esperar a que transcurra un día más por lo menos si lo quiere hacer<sup>134</sup>. Igualmente se debate la publicación del mencionado Decreto en el *Diario Oficial* y se critica la publicación en la página Web de la presidencia de la República y en la de algunos ministerios. Dentro del orden del día en ésta sesión extraordinaria, se siguieron votando impedimentos que no alcanzaron a emitirse en la sesión anterior, dados por abandonar el recinto sin dejar constancias ni excusas.

Las discusiones que se realizan sobre el referendo se convierten en arduas sin dejar de perseguir el tema de la dilatación de la sesión (\*). Se recalca en el debate el tema de financiación en la etapa de recolección de firmas que fue dirigido por la asociación Colombia Primero, dado que se vulneró lo establecido en el artículo 97 de la ley 134 de 1994 y en la resolución 67 de 2008, tal como se expuso en el artículo anterior.

Para el esclarecimiento de lo mencionado, se citó en varias oportunidades al vocero del Comité Promotor del Referendo, a presentar con claridad las cuentas

del referendo, las cuales se negó a exhibirlas sistemáticamente, demostrándose posteriormente que no existía ninguna certificación alrededor de las cuentas del referendo (\*).

---

<sup>134</sup> COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. ley 5ª de 1992 Artículo 85 inciso 4.

\*V.gr.: la plenaria estuvo a punto de terminar sin resultados por la muerte del representante Orlando Duque, luego de que el legislador, Carlos Piedrahita, pidió "en señal de duelo" levantar la sesión.

En la intervención del honorable Congresista Carlos Germán Navas Talero, dilucida como fue la financiación indebida que se usó en la etapa de recolección de apoyos para el referendo, en palabras del Parlamentario:

... Entonces, Primero Colombia consigue los dos mil y más millones de pesos, y tengo las cuentas y quiénes eran los donantes. Los donantes a primero Colombia eran en su mayoría contratistas del Estado, entonces ¿cuál era el juego? Esos contratistas del Estado sí entregaban esa donación a promotores ¿qué estaban haciendo? Los estaban inhabilitando porque no puedo contratar con un Estado cuando he colaborado en la campaña de su presidente. Entonces se lo entregaron todo a Primero Colombia, y luego Primero Colombia maneja ese capital a través de los promotores del referendo, y se triangulo y disfrazo la realidad...<sup>135</sup>.

El balance presentado por el vocero del comité promotor, se concibió por la mayoría de Congresistas como un documento que debe contener un análisis completo de todos los recursos que entraron y salieron con ocasión a la campaña en pro del referendo, como lo expresa el artículo 97 de la ley 134 de 1994. Ahora

---

\* A éste respecto puede citarse la solicitud realizada el día 18 de agosto de 2009 por el Representante Álvaro Alférez Tapias al Registrador Nacional, “*me señale si la recolección de firmas que se tuvieron para respaldar esta iniciativa cumplió con todos los requisitos exigidos por la ley. De serlo así, solicito me certifique la legalidad de la recolección de firmas, ya que esta iniciativa es de origen popular*”. El Registrador Nacional respondió lo siguiente: “*Los presupuestos de hecho señalados en los artículos 24 y 30 de la Ley 134 de 1994 corresponden a dos etapas distintas y no necesariamente concurrentes, que transcurren desde la solicitud del referendo hasta la presentación del mismo ante la corporación correspondiente. Por lo cual la ley establece así dos etapas. La primera etapa que inicia con la inscripción de firmas y termina con la certificación del artículo 24 ibídem en cuanto al número mínimo de apoyos válidos en el porcentaje que respecto del censo electoral se señala en el artículo 28 del mismo texto legal. La segunda de ellas, relacionada con el cumplimiento de los artículos 97 y 98 de la misma ley, en este caso, etapa que culmina con la entrega del balance de ingresos y gastos, dentro de los quince días siguientes a la entrega de apoyos al referendo y sólo puede certificar una vez el Consejo Nacional Electoral haya ejercido su competencia.*”

Como se advierte, tales etapas, según las voces del inciso segundo del artículo 97 del Título X de la Ley 134 de 1994 no son coincidentes en el tiempo...” (negrillas y subrayados agregados). Luego de afirmar que el CNE no le ha notificado la culminación de la investigación adelantada sobre los balances de ingresos y gastos, concluye lo siguiente: “Por tanto, con base en el marco anteriormente señalado, éste Despacho considera que no es posible expedir la certificación por Usted solicitada acerca del cumplimiento de todos los requisitos de ley, en especial de los artículos 97 y 98 de la Ley 134 de 1994, por parte de la campaña que busca modificar el inciso primero del artículo 197 de la C.P. hasta tanto no concluya la actuación del Consejo Nacional Electoral, en el ámbito de su competencia, esto es “investigar y sancionar violaciones a las reglas sobre presentación de balances y cuentas consagradas en la Ley 134 de 1994” (negrillas y subrayados agregados).

<sup>135</sup> COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. Gaceta del Congreso No 37, del 16 de febrero de 2009. Pág. 17. “Intervención del Honorable representante Germán Navas Talero”.

bien, si los recursos entrantes a la campaña de iniciativa popular son productos de créditos o incluso donaciones se podría deducir de una lectura exegética del citado artículo 97, que esta clase de recursos resultan indebidos o incluso ilegales para el fin supuestamente recolectados, puesto que no son regulados para tales menesteres por la ley 134 de 1994. Contribuir y donar no son lo mismo, la donación es un Institución Jurídica, específicamente definida en la ley<sup>136</sup>, en sus elementos constitutivos, en sus formalidades y en sus consecuencias, una de las cuales, es que lo donado acrece el patrimonio del donatario y que éste es un contrato solemne. En cambio la contribución, no acrece el patrimonio de nadie, es una cooperación hacia el logro de un fin. En el caso de las campañas políticas es una participación en los gastos de la actividad electoral; no es para enriquecer personal o individualmente al candidato, al partido, o al movimiento que lo patrocina.

Hoy en día se tiene la entera seguridad que el Congreso Nacional no tenía la vocación para asumir el conocimiento del proyecto de ley 138 de 2008 toda vez que no terminó el trámite administrativo que prevé la Constitución. Hubiese sido necesario que el procedimiento se suspenda hasta que finalice la investigación que adelantaba el Consejo Nacional Electoral (CNE), pues tanto ésta corporación, como la Registraduría Nacional del Estado Civil, manifestaron que la Certificación de cumplimiento de requisitos Constitucionales y Legales era un requisito de procedibilidad que debió anexarse a la presentación del proyecto de ley.

Ahora bien, en tratándose de la posibilidad que tiene el Congreso de modificar o no la pregunta que fue redactada por los miembros del Comité Promotor, se debatió igualmente la noción de que cuando se tramitó y aprobó en el Congreso la primera reelección, la Corte Constitucional sostuvo la tesis de que no se puede sustituir la Carta de manera parcial o total, haciendo imposible que los elementos definitorios de su identidad desaparezcan o dejen de permanecer en ella.

Así las cosas, en el caso de la primera reelección aprobada, la Corte señaló dos factores importantes para concederla: que sea por una sola vez, y que esté acompañada de una ley estatutaria para garantizar los derechos de la oposición (*Ley de Garantías Electorales*) y la equidad en la campaña presidencial, dicha reforma, fue una transformación que no sustituyó la Constitución del 91, por una opuesta o íntegramente diferente. Además subrayó la Corte que el Congreso debía tomar medidas para impedir la concentración del poder.

---

<sup>136</sup> Título XIII, Libro III del Código Civil.

En ese derredor, se acepta ésta ponencia en el pleno de la Cámara de Representantes, con 86 votos a favor del proyecto, luego de que el Gobierno convocó a sesiones extraordinarias ante la imposibilidad de debatir y votar la iniciativa en la legislatura ordinaria que venció el martes 16 de diciembre a media noche. Ponencia que como ya se mencionó, apoyó el trámite del Referendo pero no para una reelección inmediata sino que la postulaba a efectuarse en el 2014.

En suma, y pese a las dudas sobre el origen de los recursos económicos con los que los promotores del Referendo financiaron la recolección de más de cuatro millones de firmas, la Cámara de Representantes aprobó en segundo debate la iniciativa que pretendía la reelección presidencial. El texto aprobado en el segundo debate fue el que a continuación se presenta:

### **Proyecto de Ley número 138 de 2008 Cámara**

Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional 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 Constitucional decida si aprueba el siguiente

Proyecto de Acto Legislativo

El Pueblo de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. El inciso 1 del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos periodos constitucionales podrá ser elegido para otro periodo.

Aprueba usted el anterior inciso: Sí ( )

No ( )

Voto en blanco ( )

Artículo 2. La presente ley regirá a partir de la fecha de su promulgación<sup>137</sup>.

#### **4.2.4 Trámite en la comisión primera constitucional permanente del Senado de la República.** Se radicaron tres ponencias para surtir el primer debate en la comisión primera del Senado de la República.

La primera ponencia con proposición de archivo, fue presentada por el entonces Senador Gustavo Petro Urrego, quien concluyó que si se apoyaba el referendo presidencial se desnaturalizaba el concepto de democracia, entendido como un acuerdo deliberatorio, como un dialogo político y no como las decisiones de la mayoría impuestas a la minoría, lo que finalmente desembocaría en una dictadura. Concibiendo a un dictador como el que concentra en sus manos el poder público, no el que se impone a la fuerza y se viste de militar (\*), en palabras del mismo Senador Petro:

(...) el presidente de la República se haría dueño del Poder Judicial, con la reelección, el Presidente se haría dueño de la máxima instancia Constitucional, es decir, se haría dueño de la Constitución, no se subordinaría a ella sino que la pondría en entredicho, el Presidente se haría dueño de la educación autónoma de las universidades, el Presidente se haría dueño de los organismos autónomos, se haría dueño del Congreso que pierde su razón de ser en la sociedad colombiana como representante de la sociedad ante el Estado y como representante del Gobierno ante la sociedad, el Presidente de la República se haría dueño de la televisión y por tanto de la capacidad de información transformando la información en propaganda como en las viejas épocas de Hitler y Stalin<sup>138</sup>.

Concluye que en él todavía está vigente el viejo proyecto no construido de la Constitución de 1991, de pensar en una democracia absoluta, donde se es capaz de superar la violencia, la muerte y la desigualdad social y que la sociedad colombiana tiene que permitir refundar la política en términos de vida y no en

---

<sup>137</sup> COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. Gaceta del Congreso No 37, del 16 de febrero de 2009. Pág. 19. "Intervención del Honorable representante Germán Navas Talero".

\* Seguramente se refería a ese criterio conservador que generó 25 años de Estado de Sitio permanente en Colombia, bajo la Constitución de 1886, fundamentado en la vieja idea latina, romana de que eran necesarios los dictadores en momentos de excepcionalidad.

<sup>138</sup> COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. Gaceta del Congreso No 318, del 14 de mayo de 2009. Pág. 8. "Ponencia para Primer debate del proyecto de ley 138 de 2008 en cámara y 242 de 2008 en Senado del Honorable Parlamentario Gustavo Petro Urrego"

términos de muerte. Esta ponencia fue negada, con 18 votos que apoyaron el NO contra 7 votos que apoyaban el SI;

Contrario a lo anterior, la segunda ponencia expuesta por Eduardo Enríquez Maya (Coordinador de Ponentes); José Darío Salazar Cruz, Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu, Armando Benedetti Villaneda, Samuel Arrieta Buelvas, Jorge Anibal Visbal Martelo, radicada el día 3 de abril de 2009, toma como eje central el uso de los mecanismos de reforma Constitucional y su razón de ser. Se cita que esta reforma propuesta representa una figura importante y especial porque tiene origen en el pueblo, debe cumplir una especie de umbrales para que pueda darse, tiene un control previo y automático y además porque intervienen todas las autoridades en su confirmación a excepción de la Rama Ejecutiva de Poder Público.

Se enuncia de forma sucinta las etapas recorridas por el proyecto de Referendo hasta la instancia en que se encuentra en ese momento, proponiéndose cambiar el texto aprobado en la Cámara de Representantes por el siguiente: *Quien haya sido elegido a la Presidencia de la República por dos periodos Constitucionales podrá ser elegido para otro periodo.*

Explica igualmente, las fuentes Constitucionales y legales para que el Congreso de la República pueda modificar los proyectos de ley y se explica lo concerniente a la no vulneración de los principios de unidad de materia, identidad y de consecutividad, ya que solamente se está tratando de interpretar la voluntad de cuatro millones de colombianos que buscan la reelección inmediata del Presidente de la República. Expone así mismo, que no habrá Sustitución Constitucional a causa de un giro de semántica, pues sería sacrificar la lógica por el absurdo, adicionalmente replica que no existe norma superior en el ordenamiento jurídico, que se refiera a la sustitución constitucional y que igualmente esta no operaría toda vez que en éste caso la reelección es propuesta por el pueblo.

En la ponencia del Senador Héctor Helí Rojas Jiménez, radicada el día 13 de abril de 2009, contentiva de una proposición de archivo, se dilucida la posible problemática que acarrearía la reelección del Presidente Uribe por segunda vez, al considerar que no se reelegiría a un solo hombre sino a un élite política que se apropió del Estado, de la política, de la economía, de los cargos y recursos públicos.

Frente a la proposición los Senadores encabezados por el doctor Enríquez, ostenta la misma redacción y sentido que la negada en la Cámara de Representantes el día 17 de diciembre de 2008, por lo que el congresista Helí Rojas menciona que: *“...en el Senado existen no los representantes del Pueblo*



*soberano, sino los soberanos representantes del pueblo...*<sup>139</sup>, es decir, que existen congresistas que no quieren perder el poder, luego consideran no ser sólo representantes del pueblo, sino intérpretes del mismo, en palabras del mencionado congresista: *“ahora no hay que decir vox populi, vox dei, sino vox populi, vox uribismo.”*

Recalca que existen vicios en el trámite de la iniciativa, tanto de carácter constitucional y legal, como de orden económico, señala que algunos sectores de opinión han afirmado que ciertos aportes entregados al vocero de los promotores tienen un origen ilícito, puesto que la mayoría de estos provienen de la empresa DMG liderada por el capturado David Murcia Guzmán.

Igualmente, el Senador sostiene que la nueva posibilidad de reelegir al Presidente de la República vulnera principios fundamentales adoptados en la Asamblea Nacional Constituyente del 91, sobre la base de la prohibición de la reelección presidencial, aspecto que garantizaba que quién ejerza el cargo de Presidente pudiera intervenir en la composición de los organismos de control por una sola vez, pues sostiene que al aprobarse el proyecto de ley, el ejecutivo terminaría designando a plenitud los miembros de la Corte Constitucional, de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la judicatura y de la Junta Directiva del Banco de la República.

Indudable es, hacer referencia a las objeciones técnico-legislativas que éste Senador incluye en su ponencia, entendiendo que todo proceso legislativo, debe efectuarse con transparencia, especial si esta guiado a sustentar su apoyo en el pueblo. Es por eso, que los recolectores de firmas deben presentar una exposición de motivos y, antes de que el ciudadano firme, le deben explicar el contenido del apoyo que va a realizar con absoluta claridad. En palabras del doctor Helí Rojas:

...el proyecto que se está tramitando es totalmente engañoso, contradictorio, antitécnico y oscuro.

a) Es sospechoso por no contener una disposición general, abstracta, impersonal y abierta; todo lo contrario su contenido es particular, concreto y personal. Esto porque sólo un ciudadano puede acogerse a su texto, el doctor Álvaro Uribe Vélez.

---

<sup>139</sup> COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. Gaceta del Congreso No 318 del 14 de Mayo de 2008. Pág. 21 “Ponencia para primer debate del Proyecto de ley 138 de 2008 Cámara, 242 de 2008 Senado del Honorable Parlamentario Héctor Helí Rojas”.

b) Es contradictorio, porque al modificar el inciso 1º del artículo 197 Constitucional para permitir una segunda reelección del actual Presidente, sin derogar el párrafo transitorio del mismo artículo que la prohíbe, hace perder toda sindéresis a la norma. Quien es habilitado por el primer inciso, sigue inhabilitado por el párrafo, que seguiría vigente.

c) Es antitécnico, ya que es extraño que la propuesta convoque al pueblo para que decida “Si aprueba el siguiente proyecto de acto legislativo”. Indicando esa redacción que los proponentes no distinguen entre el Referendo Constitucional y el Acto Legislativo como categorías no reductibles de reforma a la Constitución.

d) Es oscuro porque:

- i. su aprobación en la Cámara de Representantes y su tránsito al Senado de la República se deben a una ilegal y arbitraria intervención del señor Presidente de la República. El acta que contiene lo dicho en la sesión correspondiente al 16 de diciembre de 2008 da cuenta de que faltando poco para las doce (12) de la noche, cuando el proyecto de ley de referendo estaba por hundirse, ya que apenas se estaban resolviendo los impedimentos, no se había leído las ponencias, no habían intervenido los voceros de los partidos y no se había discutido el articulado, llegó una convocatoria del gobierno para las sesiones extraordinarias.
- ii. Oscuridad y hasta posibilidad de que los promotores de esta iniciativa estén caminando entre las líneas del Código Penal Colombiano, se percibe en las etapas de la recolección de firmas e inscripción de la propuesta, que son parte del iter constitucional y legal que debe recorrer hasta convertirse en texto Constitucional<sup>140</sup>.

El debate en la Comisión Primera del Senado, se llevo a cabo el día 14 de mayo de 2009, donde tras escuchar las ponencias analizadas anteriormente, surgieron “inconvenientes” dentro del normal actuar del debate en el Senado. Uno de ellos fue la negativa de varios Senadores de declararse impedidos para votar dicho proyecto, debido a los intereses que tenían para que el proyecto fuese aprobado en el Congreso. Otro punto controversial es que el debate se surtió sin ser televisado, lo que demostraba sin lugar a duda gran despliegue de interés y habilidad política.

---

<sup>140</sup> COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. Gaceta del Congreso. Ibíd. Pág. 23.

Otro punto a recalcar, se debe a la actuación del Gobierno, de no aprobar la reforma política la que contenía la figura de la “silla vacía”, a fin de no desarmar las mayorías necesarias para que el proyecto reeleccionista sea aprobado.

Con base en los anteriores argumentos, los congresistas de oposición al proyecto de reforma constitucional (bancada del Polo Democrático y del Partido Liberal), decidieron no votar negativamente, y por el contrario, retirarse del recinto como gesto de deslegitimación a lo acaecido hasta el momento, dejando la votación en cabeza de los llamados “doce apóstoles del Uribismo<sup>141</sup>”, a fin de que decidan “a pupitrazo” la suerte del referendo, quienes además de votar positivamente, presentaron una modificación al proyecto que resultaba abiertamente ilegal, toda vez que la misma ya había sido negada tanto en la Comisión Primera de la Cámara como en la Plenaria de la misma corporación. Fue así como mediante la *Proposición Sustitutiva número 57*, los Senadores que ostentaron la ponencia positiva liderada por el Senador Eduardo Enríquez Maya, presentaron dicha propuesta modificatoria, con el fin de precisar que el proyecto de referendo se refería a un tercer periodo presidencial y no a la reelección presidencial indefinida.

La proposición mencionada se voto de la siguiente forma:

---

<sup>141</sup> Seudónimo usado por el Senador Héctor Helí Rojas Jiménez, para referirse a los partidarios del Uribismo que apoyaban la ponencia mayoritaria en el primer debate en la Comisión Primera del Senado del proyecto de ley 242 de 2008 Senado, 138 de 2008 Cámara; por el cual, se convoca un Referendo Constitucional. Seguramente hacía referencia a los siguientes Congresistas: Hernán Andrade Serrano, Samuel Arrieta Buelvas, Armando Benedetti, Javier Enrique Cáceres, Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu, Marco Alirio Cortés, Eduardo Enríquez Maya, Roberto Gérlein Echeverría, Carlina Rodríguez, José Darío Salazar, Juan Carlos Vélez Uribe y Jorge Aníbal Visbal Martelo.

**Gráfica 5:** Proposición Sustitutiva número 57.

Página 44

Jueves 14 de mayo de 2009

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1º. Convocatoria. Convócase al pueblo colombiano para que en desarrollo de lo previsto por los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante referendo Constitucional decida si aprueba el siguiente:

Proyecto de Acto Legislativo

El Pueblo de Colombia

Decreta:

Artículo 1º. El inciso primero del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

Quien haya sido elegido a la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro periodo.

Aprueba usted el anterior inciso.

Sí: ( )

No: ( )

Voto en Blanco: ( )

Artículo 2º. La Presente ley regirá a partir de la fecha de su promulgación.

Firmado:

*Eduardo Enríquez Maya, Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu,  
Jorge Anibal Visbal Martelo y Samuel Arrieta Buelvas,  
Senadores de la República.*

**Fuente:** Imagen tomada de la pagina 44 de la Gaceta del Congreso número 318 del 14 de mayo de 2009.

La proposición fue votada en forma nominal y se aprobó por doce (12) votos a favor en contra de uno (1) promovido por el Senador representante del partido Cambio Radical Alfonso Valdivieso Sarmiento. Así finalizó esta sesión maratónica de aprobación en la Comisión Primera del Senado del proyecto de ley 242 Senado, 138 Cámara, que además de asegurar la NO reelección indefinida, certificó la reelección inmediata del Presidente de la República.

**4.2.5 Trámite en la plenaria del Senado de la República.** El 30 de Junio de 2009 se dio último debate al proyecto de ley que pretendía la reelección presidencial en la plenaria del Senado de la República. En ésta etapa, se suma un escándalo más a la cadena de insucesos que acompañan al proyecto de reforma constitucional, al presentarse una denuncia por parte del Senador Juan Fernando Cristo Bustos y por otros Congresistas perteneciente a diferentes bancadas, tras escuchar revelaciones de una emisora radial, las supuestas interceptaciones telefónicas que venía haciendo el Departamento Administrativo de Seguridad

(DAS), institución que presuntamente efectuaba seguimientos y espionajes a la oposición, a la clase dirigente del país y a la justicia colombiana; sin que el Gobierno Nacional actuara efectivamente para evitarlo.

Es dable resaltar, que el proyecto de ley que convocaba a un referendo para aprobar la reelección presidencial, fue aprobado por un Congreso que no tenía legitimidad, ya que la mayoría de los Senadores uribistas que apoyaron el tránsito del referendo reeleccionista, estaban reemplazando personas que en ese momento se encontraban sub júdice, algunos de ellos privados de la libertad por motivos relacionados con la parapolítica y otras conductas delictivas. En este entendido, el Senador Parmenio Cuellar Bastidas se pronunció en los siguientes términos: “...*en consecuencia este proyecto de ley está viciado éticamente, no solamente en la recolección de firmas, también lo está en lo que tiene que ver con el fenómeno de la ilegalidad del Congreso*<sup>142</sup>”.

El hundimiento de la reforma política, fue lamentable para el país, pero afortunada para el Gobierno Nacional, puesto que con ello, fue posible que la coalición Uribista aprobara esta ley que convocó a un referendo reeleccionista, toda vez que de haberse aplicado la silla vacía, no hubiesen estado presentes los 52 votos necesarios para aprobar la ley que convocaba al Referendo, o para hacer quórum en el Senado de la República. A continuación, sin mencionar los nombres de los senadores, se va a demostrar lo que sucedió con los partidos de la coalición Uribista, desde el 20 de julio de 2006:

En el partido de la U, de 20 senadores elegidos en el 2006, cinco han sido relevados por la parapolítica, lo que equivale al 25% de los Senadores del Partido. En el Partido Cambio Radical de 15 Senadores elegidos en el mismo año, cinco han sido relevados por la parapolítica, lo que equivale al 33% de los Senadores de ese partido. En el Partido Convergencia Ciudadana, de 7 Senadores elegidos, 3 han sido relevados igualmente por nexos con grupos paramilitares, lo que equivale a un 42.9% de los Senadores elegidos por ese partido. El partido Alas Equipo Colombia, de cinco Senadores elegidos, 2 han sido relevados, lo que equivale al 40% de los Senadores. En el Partido Conservador, de 18 Senadores elegidos en el 2006, cinco han sido relevados, lo que equivale al 27,7% de los senadores elegidos por el Partido Conservador. En el Partido Colombia Democrática, de tres Senadores, tres han salido, equivalente al 100% de los Senadores elegidos. En el

---

<sup>142</sup> GACETA DEL CONGRESO No 536, del 30 de junio de 2009. Pág. 14. “Intervención en el debate de Plenaria del Senado del proyecto de ley 138 de 2008 en cámara y 242 de 2008 en Senado del Honorable Senador Parmenio Cuellar Bastidas”

Partido Colombia Viva, de dos Senadores elegidos, dos han salido relevados, lo que equivale al 100% de los Senadores de Colombia Viva.

Veinticuatro curúles de la coalición de Gobierno se han visto afectadas como consecuencia de la parapolítica, lo que equivaldría al 34.28% de la totalidad de las curúles de la coalición del Gobierno, todos los Senadores que ocuparon las curúles, relevando a anteriores Senadores con nexos paramilitares votaron el referendo para convocar la reelección del Presidente Uribe, lo que demuestra la falta de legitimidad en las lexicones adoptadas desde todo punto de vista.

Las ponencias enunciadas por la coalición Uribista para aprobar la reelección presidencial por medio de referendo, se dirigieron a defender los 4 millones de firmas recolectadas para presentar la iniciativa de reelección por medio de referendo. Otro argumento esbozado, fue la comparación con otros países donde existe la figura de la reelección, exponiendo las experiencias de países latinoamericanos y europeos<sup>143</sup>.

Aunando lo anterior, en ésta misma sesión el Ministro del Interior Fabio Valencia Cossio, no acató su permanencia en el lugar que señalan los estatutos, por el contrario, se encargó de permear la voluntad de los congresistas uno a uno, asegurando y orientando la votación.

Frente a estas irregularidades, e igualmente a la actuación asumida en el debate en la Comisión primera del Senado, la bancada del Partido Liberal y del Polo Democrático, deciden nuevamente retirarse del recinto como voz de protesta frente a los hechos sucedidos en esta sesión, al considerar que la votación aprobatoria del proyecto en estudio es un acto que desnaturaliza la Constitución Nacional, dando paso a la dictadura en Colombia.

---

<sup>143</sup> COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. Gaceta del Congreso No 537, del 30 de junio de 2009. Pág. 10. "Intervención en el debate de Plenaria del Senado del proyecto de ley 138 de 2008 en cámara y 242 de 2008 en Senado de la Honorable Senadora Claudia Rodríguez de Castellanos" Alemania, cuando Helmut Johl, fue canciller durante 16 años, desde 1982 hasta 1998, tiempo en el cual se logró la unificación de Alemania. En España, Felipe Gonzales, fue Presidente durante 14 años, desde 1982 hasta 1996, periodo en el cual España logró extender los intereses económicos a otras fronteras. En el Reino Unido, Margaret Thatcher, fue Ministra durante 11 años, llevando a Gran Bretaña a un crecimiento económico y a una estabilidad de la cual se sigue hablando. Francia, autoriza la reelección Presidencial para un mandato de 7 años cada uno, los últimos Presidentes Franceses han durado 14 años en el Poder. En América, Estados Unidos ha declarado que el Presidente sea elegido para un periodo de seis años y puede ser reelegido por uno más, es decir por doce años, el Presidente Roosevelt, fue elegido para un tercer periodo consecutivo, que no pudo iniciar, porque murió unos meses después

La coalición de Gobierno, después de la declaración de suficiente ilustración pedida<sup>144</sup>, se disponen a votar negando las ponencias presentadas por los senadores, Héctor Helí Rojas (Partido Liberal), y Gustavo Petro Urrego (Polo Democrático). Acto seguido, la Presidencia del Senado, abre la votación con que termina el informe de la ponencia mayoritaria e indica a la Secretaria llamar a lista para verificar su aprobación en forma nominal, obteniendo como resultado: por el SI 62 Parlamentarios; y por el no 5. El total de votos fue de 67. En consecuencia, se aprueba por la plenaria la ponencia positiva y el cambio de texto propuesto desde la Comisión Primera del Senado, en la cual se varió la frase "quien haya ejercido", por "quien haya sido elegido".

Frente a las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas sesiones plenarias de los días 16 y 17 de diciembre de 2008 (Sesión Extraordinaria- Decreto 4742 del 16 de diciembre de 2008) en Cámara, y el 19 de mayo de 2009 en Senado, es dable la conformación de una Comisión de Conciliación entre la Cámara de Representantes y el Senado, a fin de superar las diferencias.

**4.2.6 Trámite realizado por las comisiones de conciliación del Senado y la Cámara de Representantes.** Antes de adelantarse el proceso de escogencia de conciliadores, Luís Carlos Restrepo, Presidente del Partido de la U, interpuso una recusación en contra del Presidente de la Cámara de Representantes, debido a que en anteriores ocasiones había compartido sus inquietudes en público a cerca del referendo reeleccionista, no obstante, la Comisión de Ética del Congreso, de mayoría uribista, negó la recusación en contra de Germán Varón Cotrino y le dio así vía libre a la conciliación del proyecto.

Igualmente fue radicada ante la Mesa Directiva del Senado una recusación en contra de su presidente, Hernán Andrade, interpuesta por el abogado César Augusto Manrique, quien argumentaba que debía hacerse a un lado en el nombramiento de los conciliadores por haberse expresado en varios escenarios públicos y medios de comunicación a favor del referendo reeleccionista e incluso

---

<sup>144</sup> La suficiente ilustración se presenta, de manera general, cuando en la respectiva célula legislativa la mayoría de los congresistas que la componen consideran que cuentan con los elementos de juicio adecuados para tomar una determinación, después de que ha transcurrido un lapso preestablecido en el cual las diferentes fuerzas políticas hayan expresado su posición. A través de esta figura, a la vez que se racionaliza la duración del debate y se respeta la decisión mayoritaria sobre la continuación del mismo, se garantizan condiciones de participación a las minorías. Corte Constitucional, Sentencia C-816 De 2004. M.P Eduardo Montealegre Lynett.

de un segundo mandato del presidente Uribe, sin embargo ésta no fue tenida en cuenta, debido a que el conducto para darle trámite a las recusaciones, es presentarlas ante la Comisión de ética y no ante la Mesa directiva del Senado.

Así las cosas, los presidentes de Senado, Hernán Andrade, y de la Cámara, Germán Varón Cotrino, debían reunirse para trazar las reglas de juego de la conciliación, y entre esto escoger cada uno a veinte cinco (25) representantes que compondrán la comisión de conciliación.

El Informe de Conciliación fue presentado el 18 de agosto de 2009 y tras más de 9 horas de discusión, la plenaria de la Cámara de Representantes habilitó a los congresistas que se habían declarado impedidos para votar el informe de conciliación del referendo reeleccionista.

Luego, la oposición radicó trece recusaciones contra los representantes que hicieron parte de la comisión de conciliación del referendo reeleccionista. El presidente de la Cámara, Edgar Gómez, ordenó al secretario de la corporación que leyera una sentencia del Consejo de Estado de la que, en su criterio, se infiere que esas recusaciones no procedían.

La recusación, que fue radicada por la representante liberal Gema López, se basó en el argumento de que los conciliadores no se declararon impedidos cuando firmaron el informe, y sí se declararon impedidos para votarlo. Con este argumento, el precandidato liberal Rafael Pardo, formuló denuncia por prevaricato a los conciliadores. No obstante, la mesa directiva de la Cámara hizo caso omiso a este argumento y continuó con la votación de los impedimentos. Solo a partir de ese momento la Cámara procedió a votar los treinta y cuatro impedimentos que hacían falta discutir, de los noventa y ocho representantes que se habían declarado impedidos.

Dentro de los Representantes que se declararon impedidos estaban los que integran la Comisión de Acusaciones de la Cámara, argumentando que se enfrentaban a un conflicto de interés, al ser los jueces del Jefe de Estado. El representante conservador, Carlos Ramiro Chavarro, quien es el presidente de esta comisión, fue el único de los que se declaró impedido que se salió definitivamente del recinto. Argumentó objeción de conciencia para abandonar la votación, pues él dirige la investigación de la demanda que instauró el presidente Uribe contra el magistrado de la Corte Suprema, César Julio Valencia Copete, por injuria y calumnia. Sin él, eran tres votos menos de la mayoría del gobierno para votar a favor del informe de conciliación del referendo, pues otro dos



Representantes fueron capturados por orden de la Corte, a comienzo de esa semana.

Aunando a lo anterior, se presentó un fenómeno en el recinto del Congreso: la figura del Transfuguismo, que involucró a Parlamentarios pertenecientes a la bancada del Partido Cambio Radical, quienes para apoyar la reelección presidencial decidieron cambiarse o fugarse al Partido de la U, para que el objetivo de reelegir por segunda vez al Presidente de la República fuese contundente. Como consecuencia el Partido Cambio Radical quedó totalmente destruido.

La regla de funcionamiento de la bancada es que la misma sostenga un único parecer respecto de los temas que se debatan y que se voten al interior de los cuerpos colegiados de elección popular; la única<sup>145</sup> excepción a esta regla general es la objeción de conciencia que, en ejercicio de derecho fundamental de libertad de conciencia, pueden sostener los miembros de la bancada que quieran separarse de las decisiones tomadas en su seno.

Desde esta perspectiva salta a la vista que éstos Congresistas, en la votación de los impedimentos, llevada a cabo el veintiséis (26) de agosto de 2009, desconocieron las directrices establecidas por la bancada y votaron rechazando los impedimentos presentados durante esa sesión. Valorada en su conjunto esta actuación supuso una clara trasgresión del artículo 108 constitucional, precepto que obliga a los congresistas a actuar de conformidad a los lineamientos trazados por la bancada y que señala como consecuencia de la trasgresión el ejercicio del poder disciplinario por parte del partido.

Conforme a esto, la doctrina ha sostenido que debe aplicarse la llamada “prueba de la resistencia”, que, para la Corte, resulta de una coherencia lógica incontestable; este ejercicio postula que, ante la anulación del voto de algún o algunos congresistas, se verá afectada la voluntad de la cámara o comisión únicamente en aquellos casos en que la sustracción de estos votos afecte el número de apoyos mínimo exigido para alcanzar la mayoría prevista por las disposiciones constitucionales para la aprobación de un determinado acto.

Es así, que el apoyo exigido por el reglamento del Congreso para la aprobación de este informe es la mayoría de los miembros de la corporación. Estando

---

<sup>145</sup> Resaltando el carácter singular de esta excepción la sentencia C-859 de 2006 declaró inconstitucional parte del 2º inciso del art. 5º de la ley 974 *–por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecúa el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas–* que establecía fundamentos distintos al previsto en la Constitución para exceptuar el régimen de bancadas.

conformada por 166 miembros, el informe ha debido obtener por lo menos 84 votos a favor para considerarse válidamente aprobado.

Como consta en el Acta 201, publicada en la Gaceta No. 991 del 5 de octubre de 2009, en la sesión plenaria del primero (01) de septiembre de 2009 de la Cámara se incluyó el informe de conciliación del proyecto ahora estudiado en el orden del día, siendo aprobado en dicha sesión con la siguiente votación: por el Sí: 85; por el No: 5.

Sin embargo, dentro del total de los votos a favor están los de los representantes cuyo derecho al voto se encontraba suspendido, razón por la cual deben ser restados del total obtenido. Esta operación arroja como resultado que el informe de conciliación fue respaldado por un total de 80 representantes y, por consiguiente, no se alcanzó la mayoría mínima que la Constitución y el Reglamento del Congreso exigen para su aprobación en la Cámara de Representantes.

El trámite del texto de conciliación en la Plenaria del Senado, se da el 18 agosto de 2009, pese a recibir el informe de conciliación por parte de la Comisión Accidental y haberse publicado ese mismo día el informe de conciliación en la Gaceta 739 del Senado. En esta sesión se anunció en el informe de conciliación lo siguiente:

La Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Si señor Presidente, los proyectos para debatir y votar en la siguiente sesión son los siguientes (...)

**Proyecto de ley número 242 de 2008 Senado, 138 de 2008 Cámara**  
(...)

Siendo las 9:50 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 19 de agosto de 2009, a las 3 p.m.<sup>146</sup>.

---

<sup>146</sup> COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. Gaceta del Congreso No 537, del 18 de Agosto de 2009. Pág. 32.

Como consta en el acta 6 de 2009, publicada en la gaceta No. 884 del 11 de septiembre de 2009, en la sesión plenaria del 19 de agosto de 2009 del Senado se incluyó el informe de conciliación en el orden del día.

En primer lugar, se votaron dos impedimentos que consistían en tener parentesco con una embajadora y con la ministra de comunicaciones, los cuales fueron negados.

En segundo lugar, se voto nominalmente el informe de conciliación del proyecto, el cual se aprobó. El resultado fue: 56 por el sí y 2 por el no.

En sesión plenaria del Senado del 11 de noviembre de 2009 se aprobó lo anterior, como consta en el acta 18 de 2009 publicada en la Gaceta 1303 del 15 de diciembre de 2009. Con esta última actuación finalizó el trámite de la Ley 1354 de 2009 ante el Congreso de la República. Y el proyecto ahora convertido en la ley 1354 de 2008 fue del siguiente tenor:

**Gráfica 6:** Texto conciliado del Proyecto de ley 138 de 2008 Cámara y 242 de 2008 Senado.

**TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO  
DE LEY NUMERO 138 DE 2008 CAMARA,  
242 DE 2009 SENADO**

*Artículo 1º. El inciso 1º del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:*

*“Quien haya sido elegido a la Presidencia de la República por dos periodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro periodo”.*

Aprueba usted el anterior inciso.

Sí: ( )

No: ( )

Voto en Blanco: ( )

**Artículo 2º. La presente ley regirá a partir de la fecha de su promulgación.**

De los honorables Congresistas,

  
Eduardo Enriquez Mayá © Senador de la República      Alirio Villamizar Senador de la República

**Fuente:** Imagen tomada de la pagina 2 de la Gaceta del Congreso número 739 del 18 de agosto de 2009.

De ésta manera concluyó el transito en el Congreso de la República del proyecto de referendo reeleccionista de iniciativa popular, que pretendía modificar el inciso 1º del artículo 197 de la Carta Política para permitirle al presidente de turno postularse a un tercer periodo. Se denotó, que durante el recorrido de la ley 1354 de 2009, surgieron diversidad de arbitrariedades e ilegalidades, que de una u otra forma permearon la legitimidad de la norma emanada, es por eso que este proyecto avalado por el Congreso hizo transito para su revisión en la Corte Constitucional, la que basada en procedimientos establecidos ulteriormente para la creación de leyes, juzgó el quebrantamiento total de éstos mandatos, y por medio de Sentencia C-141 de 2010, declaró la inconstitucionalidad por completo de la ley 1354 de 2008, por encontrarle diversidad de vicios formales en su elaboración. Es por esto que se ve la necesidad de adentrarse más en el tema de los vicios en la conformación de las leyes. Por tal razón, en el siguiente capítulo, se avocará éste tema, se analizaran y explicaran los vicios procedimentales y de trámite que sitiaron la ley 1354, los cuales están contenidos en el fallo emanado por la Corte Constitucional y se analizará otros vicios que la Corte no tuvo en consideración pero que igualmente trastocaron la transparencia en el procedimiento de emanación de las leyes. Y, posteriormente se hará un análisis de algunas tesis de subsanación planteadas a nivel jurisprudencial.

## 5. VICIOS FORMALES EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LA LEY.

Entendemos por vicios formales aquellos que vulneran exclusivamente normas de carácter procedimental, es decir los pasos requeridos para que un proyecto se convierta en ley de la República, establecidos en la Constitución Política y en la ley orgánica del Congreso, o aquellos casos en que el Congreso tiene plena competencia para expedir una determinada regulación pero en el trámite de la misma incurre en irregularidades que afectan la validez del acto. Empero, no todo vicio formal lleva a la inexecutable de la ley, a éstos, la Corte Constitucional los ha denominado *vicios menores*, es decir, *subsanales* ya que el Constituyente quiso darle estabilidad al ordenamiento jurídico, exaltando primordialmente el principio de seguridad jurídica.

Los vicios en la formación de leyes se han clasificado en vicios formales y vicios materiales y se ha considerado que los llamados vicios de competencia entran en la categoría de vicios materiales. Los que se suscitan por violar el procedimiento legislativo, ya sean materiales o formales, pueden ser por infracción a la Constitución o a la ley. Por lo tanto se pondera la inconstitucionalidad y la ilegalidad.

Existen alteraciones que no sólo vulneran formalmente el procedimiento sino que además violan normas sustanciales de carácter constitucional, en cuyo caso se está frente a vicios materiales. En estos casos el sistema normativo es mucho más exigente, puesto que establece que una norma que viole principios o normas sustanciales en cualquier momento puede ser objeto de un juicio de inconstitucionalidad, que en estos casos no se encuentra sujeto a la caducidad.

### 5.1 VICIOS ESTABLECIDOS POR LA JURISPRUDENCIA

En innumerables providencias la Corte Constitucional, ha dispuesto la clase de vicios presentados en el trámite y elaboración de la ley, los cuales se clasifican a continuación, a fin de obtener un mejor entendimiento de los mismos<sup>147</sup>.

**5.1.1 Vicios formales originados en la actividad de la Comisión accidental.**  
En la práctica parlamentaria la formación de comisiones accidentales para zanjar

---

<sup>147</sup> PEÑARANDA MENDEZ, Javier Alberto. "Administración Pública". Universidad de Nariño. 2009. Pág. 106

las diferencias que surjan de los textos de proyectos de ley aprobados por las cámaras, ha dado lugar a innumerables demandas de inconstitucionalidad por vicios de forma en el procedimiento de elaboración de la ley. Ello, en virtud a que las comisiones accidentales son una instancia adicional o extraordinaria en el trámite del procedimiento legislativo, a la que solo debe acudir en caso de que se presenten discrepancias. En el decurso de este procedimiento las Cámaras legislativas pueden incurrir en dos clases de errores: unos que son susceptibles de ser solucionados mediante la interpretación, como los errores caligráficos o topográficos, los errores de forma o de estilo en el texto legal, y otros que no se corrigen a través de la interpretación sino que deben corregirse en el texto de la ley, como los errores de digitación, gramaticales o de redacción.

**5.1.2 Vicio consistente en no adoptarse la ley con el tipo adecuado.** En la Constitución de 1991 se establecieron diferentes tipos de leyes, así existen leyes orgánicas, leyes estatutarias, leyes ordinarias, leyes marco, leyes del Plan Nacional de Inversiones, leyes de facultades, etc. Las diferencias entre las leyes estatutarias y las orgánicas, derivadas de su forma de expedición, consistente en que para expedir leyes estatutarias se exige que se publique el proyecto de ley en la gaceta del Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva, que haya sido aprobada en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, haberse aprobado en cada Cámara en segundo debate, y haber obtenido la sanción del Gobierno, requisito que se debe surtir después de que la Corte Constitucional efectúe el control de constitucionalidad automático, previo y oficioso, declarando que las disposiciones contentivas del proyecto se ajustan a la preceptiva constitucional. Por otra parte, las leyes orgánicas exigen que sean aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara y no dispone de otro requisito de forma adicional frente al trámite ordinario.

Bien puede afirmarse que las leyes orgánicas de acuerdo con nuestra Constitución Política solamente pueden regular aquello que la misma Constitución ha previsto. Si el legislador les da un trámite distinto a las materias previstas en el artículo 151 Constitucional, para la Corte Constitucional se opera un “vicio material”<sup>148</sup>.

**5.1.3 Vicio formal por no observarse el término mínimo para la iniciación de los debates.** Conforme con la Constitución Nacional y la ley orgánica del Congreso (art. 160 C.N. y 183 de la ley 5 de 1992) es necesario que las Cámaras legislativas respeten unos términos para la iniciación de los debates, con el fin de

---

<sup>148</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencias C-600 de 1995, C-432 de 2000, C-197 de 2001 y C-540 de 2001.

que antes de entrar a la etapa de deliberación los congresistas conozcan el texto del proyecto que se someterá a discusión. Los términos son los ocho días que deben mediar entre el primero y el segundo debate; y a los quince días que deben transcurrir entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra. En el desarrollo del procedimiento de formación de la ley, se omite el cumplimiento de estos términos; al respecto la Corte Constitucional sostiene que este tipo de vicios se puede subsanar, razón por la cual, en la mayoría de los casos se devuelve el proyecto – cuando el control de la Corte es previo – o la ley es devuelta a la Cámara para que enmiende el defecto<sup>149</sup>.

A este tipo de vicio se lo considero un vicio formal subsanable y se debe disponer devolverlo al Congreso para que enmiende el trámite erradamente impreso al proyecto. Los términos que deben respetar las cámaras para la iniciación de los debates, la Corte Constitucional mantiene un criterio unificado, esto es, se deben considerar como días calendario, sea que el Congreso esté sesionando o no; es decir, debe ser un espacio exacto de 24 horas.

**5.1.4 Vicio en la publicación de la ley.** De acuerdo con la Constitución Política y la ley orgánica del Congreso, la publicidad es uno de los principios que guían la función legislativa del Congreso. Como consecuencia de esto, tenemos disposiciones que imponen el carácter público de los debates en las Cámaras, la necesidad de publicar en la Gaceta del Congreso el proyecto de ley antes de darle curso en la comisión constitucional permanente respectiva, siendo esta última un requisito para que la proposición se convierta en ley de la República, por expresa disposición del artículo 157 Constitucional. La publicación del proyecto de ley debe hacerse una vez se reciba por la secretaría de las Cámaras y antes de empezar su trámite en la Comisión, y las demás publicaciones que se realizan a lo largo del proceso de formación de la ley. Aunado a lo anterior, el Gobierno debe proceder a publicar la ley una vez sea sancionada

Este tipo de vicios no son objeto del conocimiento de la Corte Constitucional, al afirmar: *“(…) Los vicios que se observen en la fase de publicación de la ley no entrañan defectos en el proceso de formación de la ley, que necesariamente es previo. En consecuencia, su conocimiento no corresponderá a la Corte Constitucional<sup>150</sup>”*.

---

<sup>149</sup> COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA Artículo 241. CONGRESO DE LA REPUBLICA Artículo 202 de la ley 5 de 992

<sup>150</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-161 de 1999, C-397 de 1995; C-306 de 1996, C-957 de 1999.

No obstante, es pertinente advertir que la sanción de una ley es considerada por la Corte Constitucional como un acto complejo que comprende la promulgación y la publicación, concluyendo que los vicios por la sanción de una ley son vicios de competencia y por lo tanto de carácter material y no formal.

En caso de faltar la publicación inicial del proyecto de ley, a la cual se refiere el artículo 157 de la Constitución, como requisito de existencia, se está en presencia de un vicio formal, y la omisión de este requisito invalida todo lo actuado por las Cámaras, por cuanto con ello se estaría barrenando la soberanía popular, la participación ciudadana y la norma general de la publicidad que debe acompañar a todos los actos del Congreso<sup>151</sup>.

#### **5.1.5 Vicio formal en las leyes aprobatorias de los tratados internacionales.**

Nuestra Constitución Política opta por el denominado dualismo moderado, esto es, una norma de derecho internacional incorporada en un tratado suscrito por Colombia precisa para ser aplicada por los órganos internos convertida en ley y como tal ingresar en el tráfico jurídico nacional. En Colombia el procedimiento legislativo de recepción de normas convencionales se estableció en etapas iguales a las que se aplican para las leyes ordinarias, estos es, la iniciativa, la deliberación y la sanción. No obstante, por la importancia que revisten algunas materias como lo constituyen los tratados internacionales se introdujo especialidades en el trámite del proceso de formación de las leyes que se relacionen con aquéllas, son las leyes orgánicas, leyes estatutarias, ley de prepuesto, etc.

Pese a lo expuesto, la Corte ha considerado a esta clase de vicios formales como de menor entidad y subsanables, disponiendo la remisión del proyecto de ley a las Cámaras para que subsanen los yerros detectados.

Para finalizar, se puede decir que los vicios de forma tienen, según la Corte Constitucional, un término de caducidad de un (1) año para demandarse por vía de acción de inconstitucionalidad. Así lo consagró en forma expresa en sentencia del año 2008: (...) 5. El numeral tercero del art. 242 de la Constitución, establece que las acciones de inconstitucionalidad “por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.” La Corte ha indicado que esta restricción temporal para las demandas de inconstitucionalidad que acusan vicios de procedimiento en el trámite de las leyes se justifica por cuantos esos vicios pueden sanearse con el mero transcurso del tiempo. La decisión del Constituyente tiene como consecuencia que la interpretación del término sea restrictiva. Por eso, en esta situación no tiene

---

<sup>151</sup> COLOMBIA. Ibíd. Sentencia C-245 de 1996.



cabida el principio pro actione, aplicable en casos de duda. Si el Constituyente optó por fijar de manera clara y precisa un término máximo e improrrogable para que se pudiera demandar una norma por vicios de forma, con lo cual le concedió prevalencia en este punto al principio de la seguridad jurídica, ese término debe ser respetado sin que la Corte pueda extenderlo acudiendo a la analogía para aplicar normas de inferior jerarquía y anterior a la Carta de 1991. (...) <sup>152</sup>”.

## 5.2 SUBSANACIÓN DE VICIOS

En la Constitución Política de 1991, se denota el claro ideal de realizar y cumplir ciertos principios y valores materiales, consagrados en los artículos 1 y 2, los que señalan la prevalencia del derecho sustancial en los trámites procesales <sup>153</sup>. Lo anterior significa que las formas procesales en general, y las normas Constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, no deben ser ignoradas, puesto que protegen valores sustantivos significativos.

Este control del respeto de los procedimientos es aún más importante frente a las reformas constitucionales, puesto que éstas tienen que ser tramitadas con el máximo acatamiento por las normas de procedimiento, en el entendido de que se trata de modificar la norma fundamental que gobierna una sociedad y, porque se trata de la norma fundamental del ordenamiento; la Constitución está dotada de supremacía y de rigidez, por lo cual su reforma exige procedimientos especiales “agravados”, en especial en dos aspectos: mayorías más estrictas y procesos de aprobación más largos.

Es por ello que al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo. Por ello, para determinar si un vicio de procedimiento relativo al debate parlamentario genera la inconstitucionalidad del proyecto de ley o se trata de una irregularidad irrelevante que no afecta valores sustantivos, es preciso acudir al principio de la instrumentalidad de las formas.

---

<sup>152</sup> Op. Cit. Sentencia C-801 de 20 de agosto de 2008. Sala Plena. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. J. y D. Revista mes de noviembre de 2008. Págs. 2010 a 2018.) E-1291.

<sup>153</sup> COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 228. La administración de justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

### **5.2.1 El principio de Instrumentalidad de las formas procesales y la posibilidad de saneamiento de vicios de trámite en la formación de las leyes.**

El principio de la instrumentalidad de las formas, fue definido de la siguiente forma en la sentencia C-737 de 2001:

El principio de instrumentalidad de las formas, según el cual, las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo (...), en ese entendido las formas procesales, son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores sustantivos significativos. Por ello, aunque la Constitución de 1991 flexibilizó las reglas de aprobación de las leyes, el respeto de esas normas procedimentales no ha perdido su importancia, por los valores superiores que estas disposiciones protegen<sup>154</sup>.

El principio de instrumentalidad de las formas tiene implicaciones importantes sobre la manera como se debe analizar la relación entre una irregularidad en la formación de una ley, su eventual invalidez, y las posibilidades de sanear defectos procedimentales.

Es claro que no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el respectivo Reglamento del Congreso, acarrea ineluctablemente la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad. En determinados casos, puede tratarse de una irregularidad irrelevante, en la medida en que no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta. En tales casos, esa irregularidad, en sentido estricto, no configura un verdadero vicio en la formación de la ley<sup>155</sup>.

En otros eventos, puede ocurrir que el vicio realmente exista, pero sea convalidado en el proceso mismo de formación de la ley, en la medida en que se haya cumplido el propósito que la regla de procedimiento pretendía proteger, o la irregularidad haya sido expresamente subsanada por una autoridad que tenía competencia para efectuar ese saneamiento. Igualmente, cuando existe una

---

<sup>154</sup> Op. Cit. Sentencia C-737 de 2001, Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>155</sup> *Ibidem*.

violación de la exclusividad de iniciativa que tiene el Gobierno en ciertas materias puede ser convalidada en el proceso legislativo (\*).

En tal contexto, si un vicio de procedimiento existió pero fue convalidado, es obvio que, en función de la prevalencia del derecho sustancial<sup>156</sup>, no tiene sentido que la Corte declare la inconstitucionalidad de la disposición acusada.

Puede ocurrir que exista un vicio en la formación de la ley, y éste no haya sido convalidado, pero la Corte constate que el vicio puede ser subsanado durante la revisión de constitucionalidad de la ley. En tal evento, la Carta expresamente establece que el juez constitucional debe devolver la norma sujeta a control a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, ésta proceda a subsanarlo<sup>157</sup>. En esos casos, mientras se surte ese trámite, la ley continúa vigente.

Este tipo de vicios no tiene la entidad para expulsar la ley del ordenamiento jurídico; es un vicio subsanable o menor, pero si las cámaras no lo subsanan en el tiempo estipulado (30 días siguientes a su devolución) y atendiendo las consideraciones y procedimiento formulado por la Corte Constitucional, dicha Corporación procederá a declarar la inconstitucionalidad de la ley por subsistir un vicio formal. La Corte Constitucional ha expresado que el término mediar, esto es, el tipo de días. Así, en sentencia C-607 de 1992 determinó que “mediar” es existir o estar una cosa en medio de otra, es decir, son los días mínimos que deben correr entre el día que se dio el debate en comisión y el día que se dará la discusión en plenaria.

En definitiva, no cualquier falla procedimental constituye un vicio de inconstitucionalidad. En virtud del principio de instrumentalidad de las formas, algunas fallas pueden ser intrascendentes, otras pueden ser suplidas por mecanismos expresamente previstos en las normas vigentes, otras pueden ser saneadas a lo largo del proceso legislativo y otras constituyen vicios subsanables. Los vicios que conducen a la inexecutablez del proyecto de ley han sido definidos

---

\* Para lo cual basta con que los ministros coloquen su rúbrica en el texto del artículo por ellos redactado, pues “aunque la iniciativa es la manifestación expresa, clara e inequívoca del ejecutivo, de que considera necesaria la adopción de tal o cual medida que afectará la estructura de la administración nacional, se ha admitido que estos requisitos se satisfacen con el llamado aval ministerial.

<sup>156</sup> Constitución Política de 1991. Artículo 228.

<sup>157</sup> *Ibid.* Artículo 241

por la jurisprudencia como “vicios de carácter sustancial.”<sup>158</sup> Tales vicios tienen las siguientes características: *i)* vulneran algún principio o valor constitucional; *ii)* afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras; y, *iii)* desconocen las competencias y estructura básica institucional diseñada por la Carta.

Por lo anterior y de manera general, sólo es posible subsanar vicios de trámite sobre la base de un trámite que efectivamente se ha llevado a cabo,<sup>159</sup> o cuando para su corrección no es necesario rehacer el trámite legislativo en su totalidad,<sup>160</sup> o cuando la oportunidad para su corrección aún no ha vencido<sup>161</sup>.

**5.2.2 Posibilidad de saneamiento de vicios del proceso en el trámite legislativo.** Puede ocurrir que existan vicios en el proceso de formación de la ley, y que éstos no hayan sido convalidados en el trámite legislativo, pero pueden ser subsanados por la misma Corte Constitucional, al pronunciarse ésta sobre la norma en cuestión. Por ejemplo, cuando a una ley ordinaria se le ha impartido el trámite legislativo propio de una ley orgánica: en casos así, la Corte ha considerado que existe, efectivamente, un vicio, por cuanto, tal y como se expresó en la sentencia C-025 de 1993, *“el principio democrático obliga a interpretar restrictivamente los procedimientos especiales que aparejan mayorías calificadas y que, en cierta medida, petrifican el ordenamiento jurídico e impiden el desarrollo de un proceso político librado al predominio de la mayoría simple, que garantiza cabalmente su libertad y apertura”*. En estas situaciones, la Corte cuenta con la posibilidad de subsanar directamente el vicio detectado, constatando que se trata materialmente de una ley de naturaleza ordinaria, y declarando su constitucionalidad bajo tal entendido.

Respecto a los errores caligráficos o tipográficos que no inciden en nada en el contenido material de la norma, no constituyen en sí mismos discrepancias. La Corte ha sostenido:

---

<sup>158</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-473 de 2004. Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería.

<sup>159</sup> COLOMBIA. Ibíd. Sentencia C-760 de 2001 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>160</sup> COLOMBIA. Ibíd. Sentencias C-070 de 1994, MP: Hernando Herrera Vergara y C-1488 de 2000, MP(E): Marta Victoria SÁCHICA Méndez; C-1707 de 2000, MP(E): Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>161</sup> Op. Cit. Sentencia C-425 de 1994, Magistrado Ponente, José Gregorio Hernández Galindo.

(...) Dentro de la función constitucional de promulgar las leyes es válido que se haga uso del mecanismo idóneo para enmendar los textos legales cuando ello presente errores caligráficos o tipográficos que puedan alterar su contenido real. De acuerdo con el artículo 45 de la ley 4 de 1913: “Los yerros caligráficos o tipográficos en las citas o referencias de unas leyes a otras no perjudicarán y deberán ser modificadas por los respectivos funcionarios, cuando no quede duda en cuanto a la voluntad del legislador<sup>162</sup>”.

De acuerdo con lo anterior, la misma Corte estableció que los errores mecanográficos, de redacción, o gramaticales, cuando son sustanciales ameritan la integración de una comisión accidental para que los subsane. En suma, si bien la existencia de discrepancia entre los textos aprobados por ambas cámaras, en principio, debe llevar a que las mismas conformen comisiones accidentales, no todas las diferencias o desigualdades deben ser consideradas como discrepancias, como lo son los errores de forma o de estilo en el texto legal, puesto que el Presidente de la República en la fase de la promulgación puede válidamente enmendarlos o puede expedir un decreto que ponga de presente el error y su correspondiente corrección, si del contenido de la ley se colige claramente cuál fue la intención de las Cámaras, sin que ello lo convierta en legislador o lo esté sustituyendo. Determinado el significado de discrepancia, importante es tener en cuenta cuál es el momento del procedimiento legislativo en el cual, se puede establecer si hay o no discrepancia. La Corte Constitucional sostiene que sólo pueden constituirse las discrepancias luego de la conclusión de los debates de las plenarios del Senado y Cámara.

Lo anterior concordado con el artículo 189 numeral 10 de la Constitución, permite al Presidente de la República, subsanar estos errores mediante Decreto, en el ejercicio de su función de promulgar las leyes, por cuando de lo contrario se atentaría contra la racionalización y flexibilización del proceso de formación de las leyes, la conformación de una comisión accidental con el único propósito de corregir errores de forma, de redacción o de estilo.

La gravedad del vicio no tiene incidencia directa sobre las posibilidades de saneamiento o convalidación del mismo. La intensidad de la irregularidad debe ser tomada en cuenta para examinar si ésta constituye o no un vicio de procedimiento; pero una vez constatado que el vicio existe, la gravedad no es el elemento más importante para determinar si existe o no posibilidad de convalidación o de saneamiento, pues son otros factores los que entran en juego en esta evaluación. Por ejemplo, se ha señalado por parte de la Corte, que si la Constitución fija

---

<sup>162</sup> COLOMBIA. Ibíd. Sentencia C-760 de 2001 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

plazos determinados para que una ley sea aprobada, como sucede con las leyes estatutarias o la ley del plan de desarrollo, o aquellas leyes que tengan inmiscuidos una manifestación de urgencia, entonces el juez constitucional no puede devolver la ley al Congreso para la eventual corrección del defecto observado, pues los términos constitucionales ya estarían vencidos. Los vicios que no hubieran sido convalidados en el propio trámite en el Congreso se tornan entonces insubsanables, sin importar su gravedad. En cambio, la Corte ha aceptado la convalidación por medio de la confirmación presidencial, de vicios graves en la suscripción de un tratado, puesto que afectaban la representación internacional del Estado colombiano. E igualmente, esta Corporación consideró que una falta de quórum para decidir era un vicio subsanable, a pesar de su gravedad, donde la devolución al Congreso de la ley afectada por ese vicio, es suficiente para que sea subsanado con la realización del debate correspondiente.

Esto en el entendido, de que el trámite legislativo que se dé a la ley se pueda realizar en varias legislaturas de lo contrario el vicio sería catalogado como insubsanable.

Como consecuencia de lo preconcebido, y de conformidad con lo que establecen el párrafo del artículo 241<sup>163</sup> de la Constitución, y el artículo 45 del Decreto 2067 de 1992<sup>164</sup>. al estudiar la gravedad de la irregularidad ocurrida en el trámite legislativo se debe examinar: *i)* si ese defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; *ii)* en caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley; *iii)* si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y, *iv)* si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de

---

<sup>163</sup> COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Artículo 241, Párrafo: “Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsano el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto”.

<sup>164</sup> COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. Decreto 2067 de 1992., artículo 45: Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que dentro del término que fije la Corte, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsano el vicio o vencido el término, la Corte procederá a decidir sobre la constitucionalidad del acto. Dicho término no podrá ser superior a treinta días contados a partir del momento en que a autoridad está en capacidad de subsanarlo”.

conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad<sup>165</sup>.

Indefectible es, que la posibilidad de saneamiento que otorga el ordenamiento jurídico se debe interpretar y ejercer en forma *razonable*; en otras palabras, no puede otorgarse a dicha facultad un alcance tan amplio, que acabe por desnaturalizar la noción misma de *vicio del procedimiento legislativo*. Para que se pueda hablar de un vicio saneable en el procedimiento de formación de la ley, es necesario que, cuando menos, se haya cumplido con las etapas estructurales de tal procedimiento, puesto que la omisión de éstas, por ejemplo, la pretermisión de los debates ante alguna de las Cámaras legislativas, hace imposible hablar de un *procedimiento legislativo* como tal y, en consecuencia, impide considerar la omisión respectiva como un vicio. En efecto, en esos eventos no habría propiamente un vicio del procedimiento en la formación de la ley sino una ausencia o inexistencia de procedimiento, que no puede ser subsanada. Por lo mismo, es imposible catalogar como “saneamiento” lo que, en realidad, equivale a la repetición de toda una etapa del trámite legislativo, ya que de lo contrario, se terminaría por burlar los mismos fines sustantivos que el principio de instrumentalidad de las formas y de razonabilidad pretenden preservar.

### **5.3 POSIBLES VICIOS PROCEDIMENTALES EN LA LEY 1354 DE 2009**

Por mandato del numeral segundo del artículo 241 de la Carta, se asigna expresamente a la Corte Constitucional la función de decidir con anterioridad al pronunciamiento popular, acerca de la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación. En este entendido, la Corte Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando esta haya violado los requisitos establecidos en el Título XIII de la Constitución<sup>166</sup>.

El control ejercido por la Corte es de carácter posterior a la sanción y promulgación de la ley correspondiente, y en igual sentido, se efectúa el control sobre la ley que consulta al pueblo sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente<sup>167</sup>. Adicionalmente, cuando se acude a la vía de referendo para

---

<sup>165</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-370 de 2004, MP: Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis. Ver también el Auto 170 de 2003 MP. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>166</sup> COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Título XIII: de la reforma de la Constitución.

<sup>167</sup> Op. Cit. Sentencia C-551 de 2003. Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynett.

reformular la Constitución, se efectúa “*un control reforzado*”, toda vez que además del control automático que ejerce la Corte sobre la ley de convocatoria, los ciudadanos están facultados para impetrar la acción pública de inconstitucionalidad contra el acto reformatorio de la Constitución, es decir, del decreto que adopta el pronunciamiento popular que contiene la reforma al Texto Superior. Lo anterior, teniendo en cuenta que la “*reforma a la Constitución por medio de un referendo es un procedimiento que comprende diversas etapas. Por ende, conforme al artículo 241 ordinal 2, la Corte ejerce el control automático definitivo sobre la ley que somete a decisión del pueblo un proyecto de reforma constitucional, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 379 superior*”<sup>168</sup>.

En suma, se entiende que la Corte Constitucional en ejercicio de la potestad fijada por la Carta, realiza un control que en sentencia C 141-09 se define por ser: *previo* al pronunciamiento popular<sup>169</sup>; *concentrado*, por estar exclusivamente a cargo de la Corte Constitucional; *judicial*, por la naturaleza del órgano que lo lleva a cabo; *automático*, ya que opera por mandato imperativo de la Carta Política; *integral*, pues corresponde a la Corte verificar todos los eventuales vicios en el procedimiento legislativo; *específico*, por cuanto la Corte sólo puede examinar los vicios de procedimiento de la ley, ya que no le corresponde estudiar su contenido material; *participativo*, pues se faculta a los ciudadanos a coadyuvar o impugnar la constitucionalidad; *definitivo*, porque el texto sometido a control no podrá volver a ser objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional; y delimitado por la propia Constitución en los artículos 379 y 241 ordinal 2<sup>170</sup>.

Con base en los anteriores parámetros, el análisis realizado por parte de la Corte Constitucional al trámite de la iniciativa legislativa que pretendía la modificación del inciso 1 del artículo 197 de la Constitución Política, y el procedimiento surtido en el congreso para la aprobación de la ley 1354 de 2009 que convocaba a un referendo constitucional, arrojó la presencia de varios vicios en las etapas

---

<sup>168</sup> Auto 001 de 20 de enero de 2003.

<sup>169</sup> En la sentencia C-551 de 2003, tras indicar que la noción de “*vicios de procedimiento*” no es “*en sí misma evidente*”, se sostuvo que la inconstitucionalidad de una reforma no sólo puede configurarse durante el trámite establecido, sino que también puede estar presente en un estadio anterior al desarrollo del respectivo procedimiento y afectar al sujeto llamado a cumplirlo y, especialmente, a la competencia de ese sujeto para adelantar la reforma<sup>169</sup>, pues, como lo había puntualizado la Corte, la competencia es presupuesto de la forma, “*puesto que a ésta sólo puede acceder el sujeto calificado para verter en ella el contenido que de ese modo cobra significación jurídica*”. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 141-09. Magistrado Humero sierra Porto

<sup>170</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 141-09. Magistrado Humero sierra Porto



mencionadas, que dieron lugar a la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley 1354 de 2009, mediante Sentencia C-141 de 2010 con ponencia del doctor Humberto Sierra Porto, que se advierten a continuación.

**5.3.1 Vicios de trámite.** Al examinar el trámite de la iniciativa ciudadana que dio origen a la Ley 1354 de 2009, la Corte Constitucional verificó la ocurrencia de un conjunto de irregularidades vinculadas a la financiación de la campaña en favor de la iniciativa de reforma constitucional. Tales anomalías, vistas en conjunto, configuran una grave violación de principios básicos de un sistema democrático, a saber: la transparencia y el pluralismo político del elector<sup>171</sup>.

**5.3.1.1 Las actuaciones de la Asociación Colombia Primero, en contraposición a lo preceptuado por el Artículo 10 de la LEMP.** En primer término, una organización ajena a la iniciativa -la Asociación Primero Colombia- adelantó acciones propias de un Comité de Promotores desconociendo los mandatos del legislador estatutario, y en últimas, principios constitucionales. Queda claro que, paralelamente a constitución del Comité de Promotores, se asignó a la Asociación dos labores fundamentales en el manejo de la campaña a favor del referendo: (i) la contabilidad; y (ii) el “*manejo de los fondos*”. Lo anterior, sin consideración al precepto contenido en el artículo 10 de la Ley 134 de 1994, que dispone que para impulsar una iniciativa popular es *obligatorio* que quienes pretendan adelantar tal actividad deben constituirse en un Comité de Promotores que *deben* ineludiblemente, ser avalados por al menos el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que conforman el censo electoral. Por lo tanto, resulta ilícito que la Asociación Colombia Primero haya desarrollado gestiones de Promotor del Referendo Reeleccionista, sin ostentar esta calidad legal.

**5.3.1.2 Las contribuciones recibidas por la Asociación Colombia Primero al margen de lo reglamentado en el Artículo 97 de la LEMP.** Aunado a lo anterior, y con apoyo en las tareas señaladas, la Asociación Colombia Primero recaudó y administró importantes aportes económicos, con el objeto de financiar la campaña de recolección de apoyos ciudadanos para referendo en estudio, en contraposición a lo estatuido en el artículo 97 de la Ley citada, que faculta *exclusivamente* para ejercer ésta empresa al Comité de Promotores legalmente constituido en los términos expuestos arriba. No obstante, la labor mencionada fue permitida por el Comité de Promotores, que valga recalcar estaba conformado por varios miembros de la Asociación Colombia Primero, por lo que resulta evidente la unidad de gestión administrativa y de fines, luego los recursos recolectados por la Asociación, fueron trasladados al Comité de Promotores mediante un supuesto

---

<sup>171</sup> Artículos 1, 155, 374 constitucionales y artículos 24, 27, 97 y 98 de la Ley 134 de 1994.

contrato de mutuo. Se deriva de lo expuesto, graves falencias respecto de la transparencia en el proceso de financiación de la campaña de recolección de apoyos ciudadanos, y por consiguiente, la vulneración de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación y de la Constitución Política. En suma, se tiene que el Comité de Promotores de la iniciativa se sirvió de una asociación particular, que siempre controló, para adelantar labores que según la ley le eran propias; la financiación de la campaña para la recolección de los apoyos ciudadanos conducentes al trámite de una reforma constitucional<sup>172</sup>.

### **5.3.1.3 El desbordamiento del Comité de Promotores, frente a las facultades prescritas por la LEMP en concordancia con la Resolución 067 de 2008.**

Igualmente, se denota que durante la campaña de la iniciativa legislativa ciudadana que dio origen a la Ley 1354 de 2009, el Comité de Promotores gastó una suma global que supera más de seis (6) veces lo autorizado por el Consejo Nacional Electoral; a eso se añade que recibió aportes individuales superiores hasta casi treinta (30) veces lo permitido, contribuciones que fueron realizadas a una organización no facultada para ello por el legislador estatutario, y que tenían como destino, no el cumplimiento de sus deberes estatutarios, sino por el contrario la promoción exclusiva del Referendo que promovía una segunda reelección presidencial. Estas actuaciones además de suponer una trasgresión de los mandatos de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación (artículos 97 y 98), y la Resolución 067 de 2008, vulneró el principio constitucional de transparencia, toda vez que la actuación estuvo dirigida a burlar los mandatos legales y constitucionales, como el principio constitucional de pluralismo, al permitirse contar con recursos desproporcionados para privilegiar o favorecer la propuesta de convocatoria a una reforma constitucional<sup>173</sup>.

**5.3.2 Vicios Procedimentales.** Al realizar el juicio de constitucionalidad de la Ley 1354 de 2009 la Corte Constitucional verificó la ocurrencia de irregularidades que surgieron en el tránsito de ésta en el Congreso de la República. Tales anomalías, vistas en conjunto, conformaron una grave violación de principios básicos de un sistema democrático contenidos en la Carta Suprema que rige a Colombia, a saber: la transparencia y el pluralismo político del elector<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Corte Constitucional. Comunicado de Prensa No 09 del 22 Febrero del 2010.

<sup>173</sup> COLOMBIA. *Ibíd.*

<sup>174</sup> Artículos 1, 155, 374 constitucionales y artículos 24, 27, 97 y 98 de la Ley 134 de 1994.

### 5.3.2.1 Falta de certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Este vicio tuvo lugar en el curso de la iniciativa ciudadana, e incidencia en el procedimiento legislativo, pues el trámite ante el Congreso de la República de la Ley 1354 de 2009 comenzó sin que fuera adjuntada la certificación del Registrador Nacional del Estado Civil prevista en el artículo 27 de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación, sobre cumplimiento de los requisitos exigidos para la realización de los mecanismos de participación ciudadana, referido al cumplimiento de los topes globales e individuales de financiación.

En ese derredor, la Corte Constitucional en sentencia C-141 de 2010, mencionó que:

El principio de transparencia en materia electoral apunta al establecimiento de instrumentos encaminados a determinar con precisión el origen, la destinación, al igual que el monto de los recursos económicos que soportan una determinada campaña electoral. De allí que las diversas legislaciones establezcan el deber de rendir cuentas o balances al término de las elecciones, e igualmente, prevean diversas sanciones, bien sean para el candidato o partido político, que incumplan tal deber o que superen los montos máximos autorizados<sup>175</sup>.

Así las cosas, la ausencia de esta certificación, inhibe la iniciación del trámite legislativo y vicia la constitucionalidad de todo el procedimiento adelantado ante el Congreso de la República, luego el artículo 30 de la LEMP estatuye que *“una vez certificado por la Registraduría del Estado civil correspondiente, el cumplimiento de los Requisitos de una iniciativa legislativa y normativa exigidos por ésta ley, su vocero presentará dicho certificado con el proyecto de articulado y la exposición de motivos (..) ante la secretaría de una de las cámaras de Congreso de la República (...)”* (subrayado fuera del texto original). Frente a éste punto, se trae a colación la respuesta emitida por el Registrador Nacional al representante Calos Arturo Piedrahita Cárdenas, en los siguientes términos *“En atención a su segunda petición, me permito certificar que a la fecha **no se ha expedido ninguna certificación en donde conste que el referendo de Reelección Presidencial ha cumplido con las normas legales referentes a la financiación y montos máximos de contribuciones privadas que puedan ser invertidas en los mecanismos de participación ciudadana**<sup>176</sup>”*. (Negritas y subrayados agregados)

<sup>175</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010. Magistrado Ponente Humberto Sierra Porto.

<sup>176</sup> COLOMBIA. REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Respuesta Oficio No. OPC-301/09 del 5 de octubre de 2009.

**5.3.2.2 Modificación ilegal del texto.** Un segundo vicio del procedimiento legislativo consistió en la modificación del texto original del proyecto de ley respaldado por la iniciativa ciudadana apoyada por el 14.59% del censo electoral, que tuvo lugar durante el tercer debate, en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado.

La Corte Constitucional, menciona:

...en resumen: i) la iniciativa legislativa ciudadana debe entenderse manifestación de los principios de soberanía popular –artículo 3º de la Constitución- y democracia participativa –artículo 1º de la Constitución-, además de concreción del ejercicio del derecho de participación en política por parte de los ciudadanos –artículo 40 de la Constitución-. ii) la participación del Congreso de la República en el proceso de aprobación del proyecto que convoca a referendo reformativo de la Constitución debe analizarse en armonía con todos los principios fundamentales y derechos fundamentales que tienen relevancia en este proceso. iii) el resultado de esta valoración guía a la conclusión que existen límites a la labor del Congreso, los cuales tienen fundamento en la protección debida a la voluntad ciudadana manifestada en el texto del proyecto que recibió el apoyo de, por lo menos, el 5% del censo electoral. iv) la manifestación práctica de dichos límites será la imposibilidad de sustituir, suplantar o tergiversar la voluntad ciudadana manifestada en el proyecto presentado y, por consiguiente, la imposibilidad de presentar y aprobar enmiendas que cambien por completo el sentido de lo apoyado por los ciudadanos.

Si bien el Congreso, puede aprobar enmiendas que modifiquen el proyecto presentado por los ciudadanos, no podría cambiarlo completamente, pues esto en realidad implicaría la creación de un nuevo proyecto, lo que equivaldría a un ejercicio camuflado de la facultad de iniciativa legislativa para presentar proyectos que convoquen a un referendo reformativo, de la cual, sin ninguna duda, carece el Congreso<sup>177</sup>.

El cambio aprobado en el trámite legislativo, permitía que el pueblo decidiera el futuro de una segunda reelección inmediata, contrario a lo planteado inicialmente por texto original presentado por el Vocero del Comité, ante la comisión primera de la Cámara de Representantes, que se refería a la posibilidad de una reelección por período interpuesto. Respecto a lo actuado por el Congreso, infiere la Corte

---

<sup>177</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-141 de 2010. M.P. Humberto Sierra Porto.

que una modificación de tal magnitud al proyecto propuesto, excedió las limitaciones que el principio de democracia participativa le impone a la función legislativa que surge de la iniciativa ciudadana, lo que constituye un vicio de inconstitucionalidad de la Ley 1354 de 2009. Se introdujo con ésta reforma, un cambio sustancial que transgredió a su vez, *el principio de identidad y de consecutividad*<sup>178</sup> en el trámite legislativo, debido a que la aprobación de la modificación se efectuó agotados los debates ante la Cámara de Representantes, entendiendo entonces que ésta fue objeto de dos debates, los realizados en comisión primera y en la plenaria del Senado. En consecuencia, no era posible someter el desacuerdo entre los textos aprobados por cada cámara a la comisión de conciliación, órgano interno que no tiene competencia para reemplazar ninguna de las instancias previstas para la realización de los cuatro debates.

### **5.3.2.3 Indevida publicación del decreto que citó a sesiones extraordinarias.**

Del análisis de las circunstancias fácticas relacionadas con la publicación del Decreto 4742 de 2008, mediante el cual se convocaba a sesiones extraordinarias al Congreso de la República se desprende que la plenaria de la Cámara de Representantes se reunió cuando ese Decreto aún no había sido publicado en el Diario Oficial. En este escenario, la Corte concluyó que el Congreso, específicamente la Cámara de Representantes, a las 0:05 a.m. del 17 de diciembre de 2009, carecía de sustento jurídico que autorizara su reunión en sesiones extraordinarias. De hecho, sólo se presentó este soporte a los 18:20 minutos del 17 de diciembre de 2009, cuando finalizó el proceso de elaboración del Diario Oficial.

El vicio que analiza la Corte Constitucional, se da alrededor de la indevida publicación del Decreto 4742 de 2008, y no en la convocatoria a sesiones extraordinarias estando el Congreso en sesiones ordinarias, conclusión generada, tras realizar una interpretación literal del artículo 85 de la ley 5 donde dedujo que la expresión *“estando en receso constitucional el Congreso”* es ambigua y puede ser objeto de distintas comprensiones. Por un lado, puede ser interpretada en el sentido de que la convocatoria debe hacerse una vez el Congreso entre en receso, sin embargo, también admite entender que las sesiones extraordinarias tienen lugar a partir del momento en que el Congreso entre en receso. Frente a lo anterior, la corporación mencionó: *“...como puede verse, la exigencia de realizarse*

---

<sup>178</sup> Esta regla “tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta,” a fin de que “los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas\_(subrayas no originales).” Esto muestra que esta regla de unidad de materia, y el principio de identidad de todo proyecto que deriva de ella, exigen que desde la presentación de un proyecto deben quedar claramente definidos su propósito y ámbito de regulación, de manera tal que esa materia temática estructure y racionalice los debates en el Congreso”. Corte constitucional. Sentencia C 141-09. Magistrado Ponente Humberto sierra Porto.

*por fuera del tiempo de sesiones extraordinarias no se predica del momento en que se convocan, sino del momento para el cual se convocan, dando mejores y mayores posibilidades de planeación de la agenda legislativa por parte del Gobierno y de lograr acuerdos para su realización con los miembros del Congreso, pues éstos se encontrarán en desarrollo de su labor legislativa...<sup>179</sup>”.*

Siendo ésta la interpretación que acoge la Corte Constitucional, se encuentra que no se incurrió en vicio procedimental alguno por haber citado a sesiones extraordinarias cuando el Congreso aun estaba sesionando de manera ordinaria.

Ahora bien, frente al vicio que se trata en éste numeral, al no haber sido publicado el Decreto 4742 de 2008 antes de que se realizará la sesión extraordinaria de la plenaria de la Cámara de Representantes, permite colegir que la convocatoria no se efectuó con observación de los mecanismos fijados por el ordenamiento jurídico<sup>180</sup>. La consecuencia prevista por la Constitución en estos eventos, arroja como resultado la nulidad de la sesión extraordinaria realizada el 17 de diciembre por la Cámara de Representantes y la carencia de efectos del acto que en ella tuvo lugar, es decir, la votación en segundo debate del proyecto de ley 138 de la Cámara de Representantes en el año 2008, que posteriormente se convertiría en la ley 1354 de 2009.

**5.3.2.4 El cambio de partido de cinco miembros de la bancada de Cambio Radical.** La Corte constata que a la cadena de irregularidades que constituyen vicios de inconstitucionalidad, se suma el hecho de que cinco representantes del partido Cambio Radical votaron en contra de las directivas internas suscritas y aprobadas por su bancada. Esta situación conlleva a desconocer el artículo 108 de la Carta Política<sup>181</sup>.

---

<sup>179</sup> *Ibíd.*

<sup>180</sup> COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. Ley 489 de 1998. Artículo 119: los efectos que tiene la publicidad en los actos administrativos (...) Parágrafo. Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.

<sup>181</sup> Norma con eficacia jurídica directa que ordena que los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político actuarán en ellos como bancadas. Independientemente de las consideraciones de carácter subjetivo sobre debido proceso, que deben respetarse, desde una dimensión objetiva relativa a la racionalidad política del Congreso de la República, la consecuencia de la infracción directa de la Constitución genera la invalidez de los votos proferidos en contra de la norma constitucional expresa.

La regla de funcionamiento de la bancada es que la misma sostenga un único parecer respecto de los temas que se debatan y que se voten al interior de los cuerpos colegiados de elección popular; la única excepción a esta regla general es la objeción de conciencia que, en ejercicio de derecho fundamental de libertad de conciencia, pueden sostener los miembros de la bancada que quieran separarse de las decisiones tomadas en su seno.

De lo anteriormente consignado se desprende que los representantes en cuestión: (i) desconocieron la disciplina de bancada y votaron los impedimentos en contra de las directrices señaladas por ésta; (ii) en lugar de ejercer el derecho de defensa ante el Comité de Ética del Partido Cambio Radical prefirieron acudir al expediente de cambiarse al Partido de la U, con el propósito de eludir la potestad sancionadora de la primera agrupación política; (iii) la razón para apartarse de las directrices fijadas por la bancada en la votación que tuvo el lugar el 26 de agosto de 2009 no fueron asuntos de conciencia, único motivo autorizado por el artículo 108 constitucional.

Este hecho no generó automáticamente un vicio procedimental, pues la anulación de los votos de determinados congresistas no necesariamente afecta la voluntad de toda la cámara legislativa a la que pertenecen. En estos casos la doctrina ha sostenido que debe aplicarse la llamada “prueba de la resistencia”<sup>182</sup>, que, para la Corte, resultó de una coherencia lógica incontestable ya que resaltó que: *“este ejercicio postula que, ante la anulación del voto de algún o algunos congresistas, se verá afectada la voluntad de la Cámara o comisión únicamente en aquellos casos en que la sustracción de estos votos afecte el número de apoyos mínimo exigido para alcanzar la mayoría prevista por las disposiciones constitucionales para la aprobación de un determinado acto”*<sup>183</sup>.

En conclusión, un cambio de partido, en las condiciones específicas y como partes de una cadena de vicios e irregularidades que se realizó, no puede ser un instrumento para desconocer la Constitución en los términos no sólo del artículo 108, sino también del artículo 133<sup>184</sup> Constitucionales.

---

<sup>182</sup> PASSAGLIA Paolo, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 55 y 56.

<sup>183</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-141 de 2010 Magistrado Ponente. Humberto Sierra Porto.

<sup>184</sup> Artículo 133 de la Constitución: Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.

**5.3.2.5 Sustitución de la Constitución.** En relación con los posibles vicios competenciales o de exceso en el ejercicio del poder de reforma constitucional, la Corte hace un recuento de la línea jurisprudencial trazada desde el 2003 bajo la denominación de la teoría de la sustitución, reiterando que “*a la luz de la jurisprudencia de esta Corporación no proceden reformas constitucionales que desconozcan los principios estructurantes o elementos definitorios de la Carta Política de 1991, pudiendo realizarse el control incluso sobre la ley misma que las convoquen*”<sup>185</sup>. Respecto de la ley 1353 de 2009, encontró la Corte que desconoce algunos ejes estructurales de la Constitución Política como el principio de separación de los poderes y el sistema de frenos y contrapesos, la regla de alternación y períodos preestablecidos, el derecho de igualdad y el carácter general y abstracto de las leyes.

Innegable mencionar que el sistema presidencial adoptado en la Carta de 1991 funciona a partir de la fijación de un máximo de tiempo permitido a una sola persona para ejercer la primera magistratura, la segunda reelección quebranta y sustituye la Constitución en todos los casos, pues siempre desbordaría ese límite máximo, ya sea que el tercer período que resultara de su autorización transcurra a continuación de los dos permitidos, siendo, por tanto, consecutivo, o que la segunda reelección se autorice de tal forma que no comporte un tercer período inmediato.

Es por esto, que la Corte Constitucional, dispuso:

Si a causa de la segunda reelección el sistema presidencial corre el riesgo de degenerar en el presidencialismo, si, además, el pluralismo, la participación y la noción de pueblo prohijada constitucionalmente sucumben ante la permanencia en el gobierno de una mayoría y si, por último, los elementos que configuran el modelo republicano se desvirtúan, ello quiere decir que la Constitución de 1991 no sería reconocible en la que llegara a surgir de la autorización de una segunda reelección presidencial<sup>186</sup>.

---

El elegido es responsable ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

<sup>185</sup> Op. Cit.

<sup>186</sup> *Ibíd.*



Así las cosas, en razón de lo considerado, una segunda reelección presidencial sustituye ejes estructurales de la Constitución Política y, por lo tanto, la Ley 1354 de 2009 que busca hacer posible una reforma constitucional que la instituya vulnera la Carta por lo cual la corporación encargada de salvaguardar la Constitución decide sin mediar duda, declarar inconstitucional en su totalidad la ley 1354 de 2009 por medio de la cual, se pretendía convocar a un referendo Constitucional y se sometería a consideración del pueblo un proyecto de reforma Constitucional.

**5.3.3 Vicios de procedimiento diferentes a los enunciados en la Sentencia C-141 de 2010.** La enunciación de los siguientes vicios es producto de la investigación realizada por el grupo actor del presente proyecto de grado.

Conforme al análisis de la ley 5 de 1992 y al estudio del trámite legislativo efectuado a la ley 1354 de 2009, que convocaba a un referendo Constitucional, es indudable establecer que en el tránsito de su aprobación se presentaron varias irregularidades que invalidaron las actuaciones surtidas, derivándose con ello la conformación de vicios procedimentales, debido a que los quebrantamientos de disposiciones de orden público tanto Constitucionales como legales.

Se pueden considerar como vicios de procedimiento las siguientes anomalías presentadas en el trámite de aprobación de la ley 1354 de 2009, y que no fueron incluidos como tales en la Sentencia C-141 de 2010, que declaró inexecutable en su totalidad la ley que convocaba a un referendo constitucional para una segunda reelección presidencial, a saber:

**5.3.3.1 El trámite de la ley 1354 de 2009, no se surtió con prioridad obligada.** Los artículos 155 y 163 de la Constitución son taxativos en anunciar que tratándose de proyectos de iniciativa popular, el trámite en el Congreso debe ser prioritario y desplaza el resto de la agenda en comisiones y plenarios, dado que llevan implícitos la figura del mensaje de Urgencia.

El artículo 163 de la Constitución, brinda tres mecanismos de simplificación del trámite ordinario de los proyectos de ley, el primero de ello es el de la *manifestación o mensaje de urgencia* (el que limita a 30 días los términos), el segundo, *la solicitud presidencial de insistencia al proyecto que ya tiene la manifestación de urgencia* (que le da prelación en el orden del día y excluye otros asuntos), y el tercero *la petición expresa gubernamental de que se sesione conjuntamente* (el que viabiliza que las comisiones respectivas de ambas cámaras den conjuntamente el primer debate al proyecto).

El artículo 155 de la Carta de 1991 dispone que los proyectos de iniciativa popular lleven inmiscuidos la manifestación de urgencia la que reemplaza o es equivalente al mensaje de urgencia del presidente del artículo 163 *ibidem*, pero no reemplaza la de insistencia, ni la petición expresa de sesión conjunta. Sin embargo, y pese a que la Constitución no lo prevé, la ley 5ª de 1992 dispuso que para los proyectos de iniciativa popular habrá la prioridad señalada en el artículo 192 del mencionado reglamento, y que hace alusión a un “*trámite preferencial*” es decir, se le da prioridad absoluta, resultando que los proyectos de ley promovidos por iniciativa popular están dotados *ipso iure* de dos de los tres mecanismos de agilización, el tercero de ellos únicamente puede ser activado por solicitud del Gobierno. De la inquietud de que las comisiones a mutuo proprio puedan sesionar conjuntamente, esa es una decisión que le corresponde solamente al Congreso como ente legislativo y no a las mesas directivas.

En el mismo entendido, se da prelación al trámite de la iniciativa legislativa por mandato del artículo 192 de la ley 5 de 1992, el cual establece un trámite preferencial que obliga a que una vez puesto en consideración de una célula legislativa, ningún otro asunto puede ser considerado.

La referencia al artículo 163 de la Carta, prevé que el proyecto de ley de referendo de origen popular debe ser tramitado en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras. En efecto, esa disposición no establece que únicamente esos proyectos pueden ser discutidos en sesiones conjuntas, sino que ordena que esos proyectos sean tramitados como si hubieran recibido mensaje de urgencia, lo cual supone el debate conjunto en comisiones. Ese mismo artículo lo que hace es reforzar dicha posibilidad, pues si un proyecto de referendo de origen popular debe ser tramitado en las cámaras como si hubiera tenido un mensaje de urgencia.

En el trámite del proyecto de referendo en la Cámara, no hubo tal debate prioritario, de hecho, sólo en el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias para el día 17 de diciembre se pretendía darle trámite legislativo a los siguientes proyectos de ley: *i)* proyecto de Ley No. 001 de 2008 Cámara "Por medio de la cual reglamenta la actividad de reforestación comercial"; *ii)* proyecto de Ley No. 138 de 2008 Cámara "Por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del Pueblo un Proyecto de Reforma Constitucional"; *iii)* proyecto de Ley No. 323 de 2008 Cámara - 147 de 2007 Senado "Por medio de la cual se aprueba el convenio de UNIDROIT sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente, firmado en Roma el 24 de junio de 1985".

Esta situación se repitió en la gran mayoría de debates en el Congreso. Es por eso que esta situación constituye un vicio de procedimiento de tipo insubsanable porque como se mencionó at supra la ley 1354 de 2009, por tener un origen popular, debió ser tramitada en forma prioritaria o preferencial en todos los debates dados, sin que en estas discusiones hayan mediado otros asuntos de proyectos de ley a discutir.

**5.3.3.2 Inobservancia del párrafo transitorio del artículo 197 de la Constitución.** Mediante el Acto Legislativo No. 02 de 2004 el Congreso de la República reformó el artículo 197 de la Constitución para establecer que *“Nadie podrá ser elegido para ocupar la presidencia de la República por más de dos períodos”* y, en párrafo transitorio, señaló que *“quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial”*.

La inicial prohibición de reelección absoluta contenida en la versión original de la Constitución de 1991, fue modificada a fin de permitir la reelección inmediata del Presidente en ejercicio para un nuevo período, agregándose al artículo el párrafo anteriormente mencionado. La Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la reforma en Sentencia C-1040 de 2005 al decidir sobre una demanda presentada en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

Así las cosas, a luz de lo previsto por el citado párrafo transitorio, habría una contradicción: mientras el Congreso aprobó un texto que permite que sea candidato por tercera vez en 2010, el párrafo impediría que en efecto así sea. La palabra transitoriedad, que involucra a éste párrafo da la alusión a que debe caducar en algún momento, pero en la Constitución no deja en claro la vigencia de éste párrafo, por lo cual, para que no hubiese resultado contradictorio a las intenciones requeridas por la ley 1354 de 2009, se debió incluir la petición de derogatoria o modificación del mismo, toda vez que la reforma versa únicamente respecto del *“inciso 1 del artículo 197 de la Constitución Nacional”*

Hasta ahora, la inobservancia de ésta condicional constituye además de una contradicción en todo el actuar realizado por el Congreso, un vicio de procedimiento, teniendo en cuenta que la inobservancia del párrafo transitorio restringe en forma total el proyecto de reelección por segunda vez, puesto que la intensidad de la reelección estaba condicionada por esta limitante.

Algunos juristas, como el ex magistrado José Gregorio Hernández, creen que el párrafo no hubiese tenido vigencia puesto que si se aprobaba el referendo en la

Corte Constitucional y en las urnas, el texto que limitaba la reelección a un sólo período adicional dejaría de tener sentido, es decir, se habría subsanado este vicio procedimental.

**5.3.3.3 Actuar en Contra de Jurisprudencia de la Corte Constitucional.** El 19 de octubre de 2005, este alto tribunal, mediante fallo T- 1040, al avalar el acto legislativo 02 de 2004, fue claro en advertir que esa corporación permitía la reelección presidencial por una sola vez y si se acompañaba de una ley estatutaria para garantizar los derechos de la oposición (*Ley de Garantías Electorales*), sólo así, la reforma no sustituiría la Constitución de 1991. Es claro, entonces, que si se promovía, por cualquier vía, una segunda reelección afectaría gravemente el espíritu democrático, anularía el sistema de pesos y contrapesos institucionales, es decir sustituiría la Constitución y, por lo tanto, sería inviable. En éste pronunciamiento la misma Corte advirtió que con una primera reelección, las instituciones de vigilancia y control conservan la plenitud de sus atribuciones. El sistema de pesos y contrapesos continúa operando. La independencia de los órganos constitucionales sigue siendo garantizada, se prevé reglas para disminuir la desigualdad en la contienda electoral, la que será administrada por órganos que continúan siendo autónomos y los actos que se adopten siguen sometidos al control judicial para garantizar el respeto al Estado social de Derecho.

La Corte Constitucional, en su consolidada jurisprudencia<sup>187</sup> y de acuerdo con los artículos 229 y 29 de la Constitución Política, ha determinado que tanto las autoridades públicas como particulares, deben acatar los fallos judiciales con el fin de garantizar la efectiva materialización de los derechos fundamentales, garantías y procedimientos establecidos en la Constitución Política, además, el goce pleno de los mismos por quienes acceden a la administración de justicia.

En el mismo sentido, ha sostenido esta Corporación que el sólo hecho de no acatar lo ordenado en una sentencia en firme por parte de quien está obligado a cumplirla, atenta directamente contra el derecho subjetivo al cumplimiento de sentencias, del cual se ha dicho, se deriva de la aplicación de los artículos 29 y 229 de la Constitución.

---

<sup>187</sup> Así, en uno de sus primeros pronunciamientos, esta Corporación sostuvo: “La misión de los jueces de administrar justicia mediante sentencias con carácter obligatorio exige de los entes ejecutivos una conducta de estricta diligencia en el cumplimiento de las mismas, con el fin de mantener vigente el Estado de Derecho, actuar en concordancia con sus fines esenciales e inculcar en la población una conciencia institucional de respeto y sujeción al ordenamiento jurídico. El obligado cumplimiento de lo resuelto por los jueces y tribunales es una garantía institucional del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, un derecho fundamental de carácter subjetivo.” (Sentencia T-554 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

De lo expuesto, se deduce que el incumplimiento de una sentencia por parte de la autoridad o persona encargada de ejecutar la orden, constituye *per se* una violación directa a la Constitución, por lo que desde la iniciativa de promover un referendo para reformar la Carta Política y así brindar la posibilidad de una segunda reelección, es ilegal y por lo tanto constituiría un vicio insubsanable, así sea tramitada como iniciativa popular.

**5.3.3.4 La convocatoria a un referendo constitucional no puede contener la casilla de “voto en blanco”.** El artículo 378 Constitucional menciona que: *“el referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente”*. En ese sentido, la misma Carta ordena que el temario o articulado de un referendo Constitucional sea presentado de tal manera que los electores puedan escoger libremente entre dos opciones una en la cual manifiestan su acuerdo con la propuesta formulada y otra en la que declaren su desacuerdo, es decir, las posibilidades previstas constitucionalmente en un referendo Constitucional son el “sí” y el “no”, pero en ningún caso el “voto en blanco”.

Este lineamiento, es desarrollado por el artículo 42 de la Ley Estatutaria sobre los Mecanismos de Participación, el cual señala:

...la tarjeta para la votación del referendo Constitucional deberá ser elaborada de tal forma que, además del contenido indicado en el artículo anterior, presente a los ciudadanos la posibilidad de escoger libremente el articulado que aprueban y el articulado que rechazan, mediante casillas para emitir el voto a favor o en contra de cada uno de los artículos cuando el elector no vote el proyecto en bloque. En todo caso, habrá una casilla para que vote el proyecto en bloque si así lo desea<sup>188</sup>.

Adicionalmente, lo anterior, fue recogido por la Sentencia C-551 de 2003, en la que se indicó que: *“la previsión de la casilla para el voto en blanco es inconstitucional, ya que desconoce la regulación específica del artículo 378 de la Carta, que sólo prevé el voto afirmativo y negativo, pues establece que los ciudadanos deben poder escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente”*.

La Corte Constitucional afirmó que:

---

<sup>188</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 134 de 1994. Artículo 42.

...una manifestación de la especial protección al elector prevista en el artículo 378 constitucional era la doble exigencia de **lealtad** y **claridad** en la redacción del texto sometido a consideración del pueblo. Esta exigencia impone límites ciertos a la libertad de configuración legislativa cuando se trata de una ley convocatoria a un referendo, especialmente en lo que se refiere a la redacción de las preguntas que deben ser sometidas a votación popular. Así por ejemplo son contrarias a la lealtad y claridad debida a los electores la incorporación en el texto de la ley de notas o preguntas introductorias<sup>189</sup>; las preguntas ambiguas, confusas o que inducen a equívocos; cierto tipo de preguntas compuestas<sup>190</sup>; el voto en bloque de un referendo multitemático<sup>191</sup> y la introducción de casillas para el voto en blanco<sup>192</sup>.

---

<sup>189</sup> En la sentencia C-551 de 2003 la Corte concluyó que en definitiva todas las notas introductorias a las preguntas sometidas a votación popular plantean serios problemas constitucionales relacionados con (i) la imposibilidad de una formulación totalmente imparcial u objetiva de preguntas relacionadas con textos normativos, (ii) la inocuidad de una nota introductoria que realmente refleje el contenido normativo integral del texto a ser aprobado, (iii) la posibilidad de desnaturalización del mecanismo de participación mediante la incorporación de preguntas y (iv) los problemas normativos ulteriores que suscitaría la aceptación de esos encabezados en un referendo; razón por la cual declaró inexecutable todas las notas introductorias de todos los numerales del texto de la ley aprobada por el Congreso.

<sup>190</sup> En la misma sentencia se sostuvo que vulneran la libertad del elector y por lo tanto resultan inadmisibles las preguntas compuestas que incorporan elementos completamente extraños al tema o institución propuesta, esto es, regulaciones que no tengan vínculos de conexidad lógica o sistemática con la reforma propuesta (F. J. 178).

<sup>191</sup> Al respecto se sostuvo: *“La pregunta del voto en bloque de un referendo multitemático, en vez de promover una decisión reflexiva de la ciudadanía sobre cada tema y artículo, que es el propósito de un referendo, tiende entonces a favorecer la expresión de manifestaciones globales de apoyo o rechazo de los proponentes del referendo. El voto en bloque en esas circunstancias es entonces inconstitucional, pues es contrario a la exigencia de lealtad, ya que, en vez de fomentar la decisión libre y autónoma de los ciudadanos, los induce a que descarguen sus delicadas responsabilidades políticas en los proponentes del referendo. En tal contexto, la defensa del voto en bloque, según la cual el ciudadano no está obligado a usar ese mecanismo y puede en todo caso votar individualmente cada pregunta, no es de recibo, pues la inconstitucionalidad de esa figura en los referendos multitemáticos deriva de la manera como ella induce al elector a aprobar o rechazar la totalidad del articulado sometido a su consideración, según la confianza que tenga en su proponente. Esta pregunta en un referendo multitemático en el fondo está guiada por la siguiente lógica: si usted tiene confianza en el proponente del referendo, entonces apoye todas estas reformas disímiles, lo cual desnaturaliza el referendo, que es, como dice la LEMP, la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma constitucional (art. 3º de la Ley 134 de 1994), y no la consulta al pueblo sobre su confianza en determinado gobernante. Y por esas razones, el voto en bloque de un referendo multitemático de origen presidencial, tiende a convertir la consulta a la ciudadanía en un mecanismo plebiscitario, que no es idóneo para la reforma a la Carta”* sentencia C-551 de 2003 F. J. 197.

<sup>192</sup> Cuando se trata de un referendo constitucional por ser contrario al expreso mandato contenido en el artículo 378 de la Carta que sólo prevé el voto afirmativo y negativo, pues establece que los

Frente a éste postulado, la Corte Constitucional hace especial énfasis, al recalcar que la posibilidad del voto en blanco no está prevista por la ley 134 de 1994, cuando regula los requisitos específicos del referendo Constitucional, además alude al artículo 378 de la Carta Política, en el entendido de que exclusivamente la tarjeta de votación de un referendo constitucional debe contener únicamente las casillas del “sí” y del “no”, esto para que los electores puedan escoger libremente y menciona que la admisión del voto en blanco atraería a los ciudadanos para que participen en el referendo, con el fin de que el umbral de participación mínima exigido por el artículo 378 superior sea sobrepasado.

El texto de la Ley 1354 de 2009 que introduce la casilla de voto en blanco, previsión que pudo ser declarada inconstitucional por las razones antes anotadas, y que fue analizada por la Corte en la Sentencia C-141 de 2010, pero no fue considerada como un vicio de fondo debido a que todo el estatuto sería declarado inexecutable y la parte resolutive de esa decisión no contendría la declaratoria específica de inexecutable de este enunciado.

En suma, conforme a lo expuesto en desarrollo del presente capítulo, tanto en el trámite de la iniciativa popular como en la formación de la ley 1354 de 2009, se presentan vicios de procedimiento, que como se analizó, afectaron la constitucionalidad de las actuaciones surtidas, toda vez que la reforma constitucional mediante iniciativa popular requiere la observancia de ciertas exigencias que soportan el concepto de democracia participativa como concepto esencial del diseño estatal elaborado en la Constitución Política del 91, en el entendido de que los ciudadanos tienen el derecho constitucional de intervenir en las formas de participación democrática, al tenor de lo dispuesto por el artículo 1 y 40 de la norma superior<sup>193</sup>.

---

ciudadanos deben poder escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.

<sup>193</sup> CONSTITUCIÓN DE 1991. 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 (negritas añadidas).

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Construir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitar alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. (...)

Se colige de lo anterior, que la sumisión a las reglas establecidas por el ordenamiento, es una perspectiva inherente al concepto de democracia, y que se convierte en un instrumento efectivo para la consecución de los valores sustanciales que conllevan la ejecución de un trámite respectivo, pues para el caso de reforma constitucional mediante referendo, es obligatoria la sujeción a las reglas establecidas, a fin de otorgar validez tanto al procedimiento inicial, dirigido a concretar el apoyo ciudadano; como al trámite legislativo de la iniciativa popular ciudadana adelantada al interior del Congreso, y en la actuación final que pone término al proceso de reforma, en la cual están llamados los ciudadanos a participar mediante la votación del texto sometido a su consideración para garantizar la plena vigencia del principio democrático. Así las cosas, queda claro que en el trámite tanto de la iniciativa popular como el adelantado por el Congreso de la República se transgredió este principio constitucional, pues en palabras de la Corte Constitucional *“no se trata por lo tanto, de meras irregularidades formales, sino de violaciones al principio democrático, uno de cuyos componentes esenciales es el respeto de las formas previstas para que las mayorías se pronuncien”*.



## 6. CONCLUSIONES

El objetivo de la presente investigación se concentró en verificar los posibles vicios de procedimiento presentados tanto en el desarrollo de la iniciativa popular como en el trámite aprobatorio de la ley que convocaba a un referendo constitucional a fin de permitir al primer mandatario asumir el cargo para el periodo inmediato. Se analizó entonces, si en el camino de la pretendida reforma se presentaron irregularidades determinantes para consolidar vicios procedimentales insubsanables que derivaran la inconstitucionalidad de la ley.

✓ Del desarrollo del presente estudio se revela que la Constitución del 91, se construyó bajo los pilares de la democracia, la participación y la legalidad, en el entendido de que el respeto por las formas se establece en función del interés general y de la realización de los principios básicos del Estado Social de Derecho. Así las cosas, se tiene que la expedición de la ley 1354 de 2009 *por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional*, fue desarrollada por fuera del marco de regulación establecido por el legislador, toda vez que el Congreso se extralimitó en sus funciones frente a las actividades surtidas para la aprobación final de la ley en mención. Como se vio en el capítulo cuarto de ésta investigación, la ley 5ª, señala trámites de imperativo cumplimiento y que su pretermisión genera la inconstitucionalidad de la providencia emanada, por cuanto las formalidades estatuidas cumplen una labor orientadora y limitante del poder Estatal.

✓ Se colige de la presente investigación que la iniciativa popular, igualmente no se desarrolló con pleno acatamiento de las normas compelidas por la Constitución Nacional, en ley 134 de 1994, 130 de 1994 y la Resolución 67 de 208, disposiciones que reglamentan lo relacionado con la etapa inicial o de promoción del referendo, como mecanismo de participación democrática y de reforma a la Carta Superior. Lo anterior, teniendo en cuenta que del estudio de las situaciones fácticas que dieron lugar a la iniciativa, en contraposición a las pautas antes mencionadas, se evidenciaron tres vicios de trámite relacionados en primer lugar, las facultades incorrectamente otorgadas a la Asociación Colombia Primero, que no tenía la calidad de Promotora legal de la iniciativa, en segundo término, por las contribuciones recibidas por aquella, y finalmente por el desbordamiento de los toques de financiación en la recolección de las firmas, lo que permite derivar la ilegalidad de tal iniciativa popular, al intentar burlar las exigencias requeridas para que un proyecto de origen popular pueda convertirse en ley de la república.

✓ De igual forma, y con base en el examen de la Sentencia C 141 de 2009, proferida por la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Humberto Sierra

Porto, se demostró la ocurrencia de cinco (5) vicios de procedimiento presentados en el trámite de aprobación de la ley 1354 de 2009, que produjeron la declaratoria de inconstitucionalidad de la citada disposición. La falta de certificación, la modificación ilegal del texto inicialmente propuesto, la indebida publicación del decreto que convocó a sesiones extraordinarias, el transfuguismo y por último, la sustitución de la constitución, fueron los soportes de la Corte para decidir que la ley puesta en consideración no se ajustaba a los parámetros establecidos en la Constitución Nacional.

✓ Adicionalmente se logró comprobar la existencia de cuatro vicios procedimentales no abordados por la Corte, referentes al trámite de prelación con que debió surtirse la aprobación de la ley, la no modificación el parágrafo transitorio, la inclusión de la posibilidad de voto en blanco en el proyecto de ley, y la desobediencia a los precedentes jurisprudenciales. De igual forma estos postulados permitieron reforzar la tesis esgrimida, toda vez que las inobservancias de las normas previstas para la reforma constitucional, conducen indefectiblemente al quebrantamiento de los fines propuestos por el constituyente como garantía de la voluntad ciudadana y la participación del pueblo en la conformación de la vida política de la Nación y en la configuración del orden jurídico y social.

✓ La jurisprudencia analizada, permitió la diferenciación entre vicios formales y materiales, que pueden presentarse en la elaboración de la ley, así como una esquematización sobre la posible subsanación de los mismos, lo cual sirvió de base para el descubrimiento de las irregularidades arriba mencionadas, constatándose la relevancia del control ejercido por la Corte a fin de salvaguardar los postulados constitucionales.

La incapacidad del rediseño político derivado del mal manejo de un instrumento de participación, como de las facultades legislativas del Congreso, pone de manifiesto que para la obtención de una intervención libre y democrática que permita a la ciudadanía entrar en el juego de la conformación del poder y espacio público, son necesarias no solo las herramientas de control, pues de igual forma es determinante definir los objetivos, características e instrumentos para desarrollar la función institucional dentro del ámbito asignado por la constitución. Finalmente y en aras de proteger y garantizar la injerencia eficiente del pueblo, es importante asimismo, la redefinición del ciudadano en la conformación de un modelo de nación amplio y participativo que a su vez permita el desarrollo efectivo de nuevas formas políticas y la democratización del régimen y del Estado en Colombia.

## 7. RECOMENDACIONES

En desarrollo de la presente investigación, quedó demostrado que todo procedimiento reformativo de la Constitución, por ser ésta la norma superior del ordenamiento jurídico, tiene un trámite de especial observancia sin el cual, es prácticamente imposible que la modificación de la Carta se concrete.

Lo anterior, trae a colación el respeto por las formas, que tanto el parlamento como la ciudadanía deben tener en consideración al momento de intentar una reforma constitucional, toda vez que los postulados de la democracia tanto participativa como representativa, conllevan inmersos principios de gran relevancia, uno de ellos, la restricción establecida frente a la labor legislativa y a la voluntad de una determinada mayoría, con lo cual se asegura la protección de las garantías constitucionales, entendidas como producto del consenso social.

El proceso de reforma constitucional adelantado a fin de que el presidente de turno continuara en el poder para otro periodo adicional, subestimó las premisas anteriormente mencionadas, olvidando uno de los temas más importantes de la democracia y el Estado de Derecho, como lo es la prevalencia y estabilidad del marco normativo e institucionalidad, a pesar de las circunstancias y actores. En consecuencia, es necesario instaurar políticas más drásticas de control que castiguen conductas tendientes a favorecer a ciertos sectores o individuos del país. Se transformaría más en una cuestión de transparencia, de honestidad, de compromiso con la patria, de consultar la justicia y el bien común en el actuar parlamentario y ciudadano.

Se evitaría con esto, que el poder de las mayorías éste por encima de la Constitución, desconociéndose a todas luces los derechos de las minorías, y sobrevalorándose adicionalmente las potestades concedidas por la Carta al pueblo como poder constituyente. Se fundamenta esta idea, en la necesidad de implementar un sistema de frenos efectivo tanto a los líderes de la voluntad mayoritaria, como a los parlamentarios, que se vea acompañado por el respeto al Estado Social de Derecho, lo cual implica, separación de poderes, control adecuado entre ellos, y sumisión de todos, en especial del gobernante a la ley y la Constitución.

Se sugiere que posteriores estudios, amplíen los campos de promoción en torno a la comprensión del derredor político en las esferas sociales, comenzando desde las aulas estudiantiles con la sensibilización frente a los conceptos de democracia y su implicación en el ámbito político, la consolidación de la forma de Gobierno

Presidencial que actualmente nos rige, la importancia de la Constitución y su procedimiento reformativo, en el entendido de que la garantía de participación ciudadana en la conformación y ejercicio del poder, debe estar revestida de un cúmulo de formalidades que deben ser respetadas a fin de que se conserve la institucionalidad y prominencia del Estado Social de Derecho.

## **BIBLIOGRAFIA.**

Acta 623-08. jueves 11 de septiembre de 2008. Gaceta del Congreso. Cámara de Representantes. Bogotá D.C.

Acta 718-08, jueves 16 de octubre de 2008. Gaceta del Congreso. Cámara de Representantes. Bogotá D.C.

Acta 721-08, viernes 17 de octubre de 2008. Gaceta del Congreso. Cámara de Representantes. Bogotá D.C.

Acta 886-08, miércoles 3 de diciembre de 2008. Gaceta del Congreso. Cámara de Representantes. Bogotá D.C.

Acta 909-08, viernes 5 de diciembre de 2008. Gaceta del Congreso. Cámara de Representantes. Bogotá D.C.

Acta 915-08, martes 9 de diciembre de 2008. Gaceta del Congreso. Cámara de Representantes. Bogotá D.C.

Acta 001-09, jueves 22 de enero de 2009. Gaceta del Congreso. Cámara de Representantes. Bogotá D.C.

Acta 037-09, lunes 16 de febrero de 2009. Gaceta del Congreso. Cámara de Representantes. Bogotá D.C.

Acta 058-09, lunes 16 de febrero de 2009. Gaceta del Congreso. Cámara de Representantes. Bogotá D.C.

Acta 178-09, martes 31 de marzo de 2009. Gaceta del Congreso. Senado de la República. Bogotá D.C.

Acta 193-09, viernes 3 de abril de 2009. Gaceta del Congreso. Senado de la República. Bogotá D.C.

Acta 196-09, lunes 13 de abril de 2009. Gaceta del Congreso. Senado de la República. Bogotá D.C.

Acta 242-09, viernes 24 de abril de 2009. Gaceta del Congreso. Senado de la República. Bogotá D.C.

Acta 259-09, miércoles 29 de abril de 2009. Gaceta del Congreso. Senado de la República. Bogotá D.C.

Acta 270-09, martes 5 de mayo de 2009. Gaceta del Congreso. Senado de la República. Bogotá D.C.

Acta 276-09, miércoles 6 de mayo de 2009. Gaceta del Congreso. Senado de la República. Bogotá D.C.

Acta 318-09, jueves 14 de mayo de 2009. Gaceta del Congreso. Senado de la República. Bogotá D.C.

Acta 372-09, martes 26 de mayo de 2009. Gaceta del Congreso. Senado de la República. Bogotá D.C.

Acta 178-09, martes 31 de marzo de 2009. Gaceta del Congreso. Senado de la República. Bogotá D.C.

CAJAS Sarria Mario Alberto. "La Reforma Constitucional: Limites de la Corte al Congreso", en precedente, Cali, Icesi, 2004

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 5 de 1992.

----- Ley 134 de 1994.

----- Ley 130 de 1994.

----- Ley 1354 de septiembre 8 de 2009.

COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia proferida el 5 de mayo de 1978, M.P. José María Velasco Guerrero. Citado por YOUNES MORENO

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-553 de 2003

-----, Sentencia C-551 de 2003, Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Montealegre Lynett, Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil tres (2003).

-----, Sentencia C-208 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

-----, Sentencia, C-1040 DE 2005, Magistrados Ponentes Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, Dr. Rodrigo Escobar Gil, Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, Dr. Humberto Antonio Sierra Porto, Dr. Álvaro Tafur Galvis, Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, D. C., diecinueve (19) de octubre de dos mil cinco (2005).

----- Sentencia 141-09. M.P Humberto Sierra Porto

COLOMBIA. REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Oficio DRN-569 del 6 de Octubre de 2009. Registraduría Nacional del Estado Civil

Constitución política de Colombia Bogotá, Temis, 2007.

Comunicado de Prensa No. 30 de 2008. Registraduría Nacional del Estado Civil.

Comunicado de Prensa No. 84 de 2008. Registraduría Nacional del Estado Civil,

Comunicado de Prensa No. 98 de 2008. Registraduría Nacional del Estado Civil,

DE LA CALLE LOMBANA, Humberto. Exposición de Motivos Ley 134 de 1994, Secretaría General Tramitación de Leyes. SENADO DE LA REPUBLICA. Santafé de Bogotá, D. C julio 28 de 1992

DE VEGA, Pedro, La Reforma Constitucional y la Problemática del poder constituyente, Madrid, Editorial Tecnos, 2000

GARCIA VILLEGAS, Mauricio y REVELO ROBLEDO, Javier, El poder nominador del presidente y el equilibrio institucional, documento electrónico. Publicado en: Revista *Foro*, Agosto 05 de 2008. Documento electrónico: [http://dejusticia.org/interna.php?id\\_tipo\\_publicacion=5&id\\_publicacion=422](http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=5&id_publicacion=422)

HARTLYN, Jonathan. El presidencialismo y la política Colombiana. Conferencia, 1989.

HERNÁNDEZ, Mora Alberto "Periodos Presidencialistas", Bogotá, Edit. Temis. 1970.

Informe De Conciliación Al Proyecto De Ley 138 De 2008 Cámara, 242 De 2008 Senado. Congreso de la República. Bogotá D.C.

LASSALLE, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución?, Editorial Unión Ltda. Agosto 2001.

LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo. La crisis del presidencialismo, el caso Latinoamericano, Madrid, Editorial Alianza Universidad, 1993.

LOWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Editorial Alianza. Madrid; 2001.

QUIJADA, Manuel, "Los poderes de la Asamblea Nacional Constituyente", El Nacional - Viernes 3 de septiembre de 1999

PALACIOS TORRES, Alfonso. Concepto y control del procedimiento legislativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia. 2005

Paolo, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, Giappichelli, Torino, 2002

Proyecto de ley no. 138 de 2008 Cámara de Representantes.

Proyecto de ley numero 242 de 2008 Senado de la República.

Resolución 067 de 2008. Consejo Nacional Electoral.

RODRÍGUEZ, César y SAFFON SANÍN, María. “La democracia: la esencia de la democracia es la alternación en el poder”, especial para *El Espectador*, 14 de junio de 2009, Colombia Plural/Inestco.

Rodríguez Mónica y Villota Amanda. Tránsito hacia un presidencialismo de poderes partidistas fuertes en Colombia. Trabajo de Grado. Pasto: Universidad de Nariño. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas; 2008.

ROMERO, Nelson A. “Pedagogía de la Participación Ciudadana”. Santa Fe de Bogotá, 1996

SÁCHICA APONTE, Luis Carlos, Nuevo constitucionalismo colombiano, Bogotá, Editorial Temis, 1996

VELAZCO, Gamboa Emilio – “Teoría del Referéndum y Modelos de Democracia Participativa”, México 1998