



## Acto Constituyente N° 1

Constituyentes:

Carlos Lleras de la Fuente

Jaime Castro Luis Guillermo Nieto Roa

Carlos H. Trujillo María Teresa Garcés

Carlos Rodado

Álvaro Echeverry Uruburu

Texto unificado presentado por la Comisión accidental como sustitutivo del Proyecto de Acto Reforma. Reformatorio de la Constitución de vigencia inmediata N° 1.

Aprobado: 61 por la afirmativa. 3 por la negativa y 4 abstenciones.

Por el cual se dictan unas disposiciones constitucionales.

**Artículo 1º.** Tienen carácter constitucional las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente, así como sus modificaciones y adiciones.

**Artículo 2º.** Los actos que sancione y promulgue la Asamblea Nacional Constituyente no están sujetos a control jurisdiccional alguno.

**Artículo 3º.** El presente acto constituyente rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.



## Ponencia para Segundo Debate

### Acto Constituyente N° 1

Ponentes:

María Teresa Garcés y Carlos Lleras de la Fuente

Señores Presidentes de la Asamblea Nacional Constituyente

Ciudad

Señores presidentes:

La Comisión Accidental, designada por la Presidencia el 3 de mayo de 1991, e integrada por los constituyentes Jaime Castro, Álvaro Echeverry Uruburu, María Teresa Garcés Lloreda, Carlos Lleras de la Fuente, Luis Guillermo Nieto Roa, Carlos Rodado Noriega y Carlos Holmes Trujillo, unificó los textos de los proyectos de acto constituyente número 1 de 1991, presentados por Carlos Lleras de la Fuente y María Teresa Garcés Lloreda, en texto que fue aprobado en primer debate por la Asamblea, en su sesión plenaria del 6 de mayo de 1991.

Consideran los ponentes para segundo debate que debe darse aprobación final al citado acto, que tiene como finalidad principal protocolizar el reconocimiento de que las disposiciones contenidas en el reglamento tienen carácter constitucional, como corresponde a normas que señalan el procedimiento para reformar la Constitución y que, de conformidad con claros principios de Derecho, no podrían ser de categoría inferior a aquella.

Si la Constitución actual, en condiciones normales, hubiese debido ser reformada por el Congreso Nacional, de acuerdo con el artículo 218, en las actuales circunstancias tiene que serlo por la Asamblea Nacional Constituyente, de conformidad con el reglamento, el cual, obviamente, se repite, tiene que tener y siempre ha tenido carácter constitucional.

La Asamblea Nacional Constituyente tiene como único marco de sus atribuciones el contenido de la papeleta por la cual votó el pueblo co-



lombiano el 9 de diciembre de 1990, o sea, su carácter de Asamblea Constitucional, cuyas reuniones deben efectuarse entre el 9 de febrero y el 4 de julio de 1991; además, debe fortalecer la democracia participativa, de acuerdo con el voto popular depositado el 27 de mayo.

El reglamento aprobado por la Asamblea rige totalmente sus actividades y contiene normas fundamentales que establece su misma composición, las mayorías necesarias para adoptar sus decisiones, las incompatibilidades de sus miembros y el procedimiento para adoptar las reformas constitucionales. Por ello es necesario reconocer expresamente el carácter de constitucional, de acuerdo con la jerarquía de la Asamblea. La consecuencia de este reconocimiento es una reafirmación sobre la dignidad de la Asamblea y su nivel jerárquico superior, respecto de los organismos jurisdiccionales.

Surge de lo anterior, con meridiana claridad, que los actos de la Asamblea –incluyendo su reglamento– escapan en forma absoluta al control jurisdiccional del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia. No es el reglamento ni ningún acto que sancione y promulgue la Asamblea, acto administrativo, sino constituyente, y está claro que cuando se reforma la Constitución por esta Asamblea Nacional Constituyente, en virtud del poder y el mandato que recibió del pueblo, es absolutamente inadmisibles que exista control jurisdiccional ejercido por las entidades cuya naturaleza, composición, origen y funciones debe revisar, eventualmente cambiar esta corporación.

La seguridad jurídica del país en relación con las disposiciones constitucionales que dicte la Asamblea Nacional Constituyente, hace necesario que los actos que expida no estén sujetos a control jurisdiccional alguno. Esta aclaración permitirá a la Asamblea adelantar su trabajo con la tranquilidad necesaria llevar a feliz término su tarea de reformar la Constitución, sin que existan obstáculos o dudas de orden jurídico que perturben el desarrollo de sus deliberaciones.



La Asamblea reafirma así su voluntad de cumplir el compromiso que adquirió con la Nación y de no permitir que se frustre una vez más la voluntad de cambio expresada por el pueblo el 9 de diciembre de 1990.

En estas condiciones, los ponentes se permiten proponer: dése segundo debate al Acto Constituyente 1 de 1991.



## Constancia de Jaime Castro

6 de mayo de 1991

La naturaleza y características del proceso de cambio institucional en que se halla comprometido el país emanan de los actos políticos y jurídicos que lo configuran y que concluyeron, en su primera etapa, con la convocatoria hecha por el pueblo de la Asamblea Nacional Constituyente, ahora reunida. Con base en tales actos se puso en marcha el procedimiento supraconstitucional que el país encontró jurídica y políticamente más viable para reformar y modernizar sus instituciones.

El respaldo abrumadoramente mayoritario otorgado por la Nación a un procedimiento atípico y excepcional, que se apartó casi en todas sus manifestaciones del establecido en las normas vigentes, obedeció a una verificación elemental: el sistema político colombiano había perdido su capacidad para auto-reformarse, para sintonizarse con la realidad que debía gobernar, para organizar los espacios que le permitieran participar en la vida pública a quienes deseaban hacerlo democráticamente. Ocurría de tal manera, porque el procedimiento determinado para aquellos efectos –reformar y modernizar las instituciones– no había operado con la regularidad demandada por nuestro vertiginoso cambio político, económico y social; sencillamente, era un procedimiento anacrónico, lento, ajeno a las inquietudes y palpitaciones colectivas, sin pueblo, sujeto a interacciones que terminaban paralizándolo. Por eso tuvo suerte esta gráfica afirmación: nos rige un sistema bloqueado. El divorcio o desfase que por la circunstancia anotada existe entre el Estado, de un lado, y la sociedad civil, del otro, creó inconvenientes y perturbadoras situaciones que, en muchos casos, alteraron la paz pública. De ahí que la Corte Suprema, en la sentencia que decidió la exequibilidad del decreto 1926, haya abogado por la consagración, “al lado de los actos legislativos, de tan engorrosa tramitación, de otros mecanismos de reforma de la Constitución”.



En el fondo, y también en la forma, esa es la razón de ser de la Constituyente. Así aparece claramente consignado en los documentos que divulgaron y en los acuerdos que celebraron las fuerzas representativas de la voluntad política, inmensamente mayoritaria, de la Nación. Así mismo, en los decretos 927 y 1926 de 1990 y en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia que los declararon inexecutable. Ese fue también el contenido y alcance de los sucesivos pronunciamientos que hizo la ciudadanía en las elecciones del 11 de marzo, 27 de mayo y 9 de diciembre del año pasado.

### **Asamblea Soberana**

La naturaleza y las características propias del proceso en marcha constituyen su esencia jurídico-política. A nadie le es dable desconocerlas, por medio alguno ni a ningún título.

Una de esas características es la soberanía de la Asamblea convocada, su condición de única y máxima autoridad en materia constitucional, su capacidad para derogar, reformar o adicionar todas las disposiciones del ordenamiento constitucional vigente; para constitucionalizar o “desconstitucionalizar” los asuntos que, según considere, deban tener o perder ese rango o estatus, para decidir libre y autónomamente, con independencia, sin necesidad de autorización previa o aprobación posterior de ninguna otra autoridad. Porque no tiene superior ni concurrente. Porque concentra todo el poder político del Estado. No sobra repetirlo: en materia constitucional.

En principio, ese ilimitado poder de la Asamblea es el que ha permitido que algunos la califiquen de omnipotente y omnimoda, categorías que el derecho público desconoce. En cambio, si conoce y ha desarrollado el concepto de soberanía. Por ello, lo que procede, en nuestro caso, es hablar de la soberanía de la Constituyente. Así lo hizo la Corte, en su conocida sentencia del 9 de octubre de 1990, cuando decidió declarar “inexecutable todas aquellas limitaciones que en la parte motiva y en la parte resolutive



(del decreto 1926) implican restricciones al ejercicio pleno de su soberanía” (la de la Constituyente).

Conviene advertir que no se trata de una soberanía total y absoluta, ya que el constituyente primario, es decir el pueblo, al expresarse en las urnas, le impuso dos grandes limitaciones.

De la primera ya hablamos: la Asamblea es soberana en materia constitucional. Quiere decir que no puede ejercer funciones distintas de las que sean genuinamente constituyentes. Aunque tiene la facultad de decidir, frente a casos dudosos, qué es y qué no es constitucional, es claro que no puede ejercer funciones administrativas, legislativas ni jurisdiccionales. No puede, por ello, nombrar a los titulares de determinadas responsabilidades públicas, establecidas o por establecerse. Menos sustituir o reemplazar al Gobierno en el manejo del orden público o a otras autoridades en el ejercicio de sus atribuciones como serían las de fallar pleitos pendientes o conceder indultos, para sólo citar unos ejemplos. Lo anterior, empero, no significa que la Asamblea no pueda –e incluso no deba– dictar las normas necesarias para que las autoridades competentes de los órdenes administrativo, legislativo y judicial, tomen sus propias determinaciones y decidan los asuntos de su competencia.

Otra limitación es de carácter temporal: la Asamblea “sesionará entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991”. No puede, entonces, prorrogar sus deliberaciones. Más allá de la fecha citada no puede sesionar ni como Asamblea Constituyente ni como corporación legislativa. El imperativo mandato popular no admite interpretaciones ni tergiversaciones.

### **La Asamblea no puede desbordarse**

Al lado de estos dos condicionamientos existe otro no menos importante, seguramente de igual o mayor trascendencia: la obligación política y moral que tiene la Asamblea de no extralimitarse de respetar los valores de la nacionalidad y de no hacer tabla rasa de unas instituciones que el país ha construido con notable esfuerzo a lo largo de su vida republicana.



Esta tercera restricción –insoslayable como las dos primeras– surge de la naturaleza misma de las funciones que le fueron asignadas a la Constituyente y de la coyuntura histórica que vivimos. Todo ello la obliga a actuar con serenidad y prudencia. Sin olvidar que su legitimidad política también depende de la audacia, profundidad y vocación de futuro con que proceda. Del tino y buen juicio con que sepa interpretar la realidad, identificar las necesidades y visualizar las posibilidades que tenemos.

En otras oportunidades el país ha logrado ese dinámico punto de equilibrio entre la audacia y la sensatez. Es ese realismo el que, a su vez, le ha permitido lograr la relativa estabilidad institucional de que ha disfrutado. Con mayores veras le conseguirá ahora, dado el grado de desarrollo político –madurez y civilización– que ha alcanzado el pueblo colombiano. A la Constituyente no le puede quedar grande la grandeza. Tiene la misión, la obligación y la responsabilidad ciertamente histórica de poner en marcha la gran reforma político-institucional que la Nación reclama y que todos debemos trabajar para que la consiga. Con tal fin, debe celebrar los acuerdos políticos de que hemos vuelto a hablar y para los cuales todos parecemos dispuestos. Así lo exigen las más altas convenciones nacionales. Así lo impone la composición pluralista y equilibrada de la Asamblea. Acuerdo sobre los grandes temas no quiere decir –en manera alguna– que se convenga un texto de compromiso, para el cual cada sector o grupo redacte un artículo o pedazo de artículo. Quiere decir, entre otras cosas, entendimiento sobre el tipo y la clase de Estado que aspiramos a construir, sobre el contenido y alcance de las instituciones que lo conforman.

Como lo ha dicho alguien con certeza: a través de los acuerdos la Asamblea se auto limitase mantiene dentro de cauces razonables.

### **Preservar la soberanía de la asamblea**

Un primer gran acuerdo se está dando ahora mismo alrededor de las definiciones e instrumentos que preservan y garantizan la soberanía de la Asamblea.



Esa soberanía, que también equivale a autonomía o capacidad para dictar las normas que regulen su organización y funcionamiento, nos obliga a todos y, en primer lugar, a la propia Asamblea que no puede desconocer ni renunciar el mandato que recibió del pueblo. Ya vimos cómo la soberanía de la Constituyente es uno de los elementos característicos del proceso en marcha. Por ello la Asamblea no puede permitir ni por acción ni por omisión que se atente contra esa soberanía.

Pero también obliga a las autoridades instituidas de acuerdo con el ordenamiento vigente, que no pueden oponerse a la inequívoca voluntad de cambio expresada en las urnas, reviviendo el viejo aforismo colonial de se obedece pero no se cumple, y que no pueden utilizar ahora instrumentos útiles en otras épocas para bloquear el sistema político, haciéndolo irreformable, con las consecuencias que todos conocemos.

Por fortuna para el país, y particularmente para su estabilidad institucional, los desarrollos del proceso en la etapa que vive y que debe concluir con la expedición de una nueva carta política, no crearán situaciones de crisis ni de enfrentamiento de poderes, para no citar calificativos mayores de quienes sin mucha reflexión comentan hechos que son apenas simple confrontación jurídica y democrática de puntos de vista dispares. Así permite afirmar el sentido de la responsabilidad que a todos nos obliga a actuar dentro de la órbita de nuestras respectivas competencias. Así ha venido ocurriendo y continuará sucediendo.

## **El gobierno y la constituyente**

El pasado miércoles 17 de abril, ante la Asamblea, el señor presidente Gaviria, que de acuerdo con las normas vigentes ostenta la múltiple condición de jefe de Estado, jefe de Gobierno, Suprema Autoridad Administrativa y comandante de las Fuerzas Armadas, dijo expresamente: “De la premisa de que la Asamblea fue creada dentro del Estado de Derecho se deduce una conclusión muy importante: Su legitimidad es clara y tiene competencia jurídica suficiente para reformar la Constitución, para expedir normas de obligatorio cumplimiento sin necesidad de ratificación



posterior por el Congreso o el pueblo. Por eso, el Gobierno acatará plenamente el nuevo orden constitucional. Sería equivocado pensar que cuando se aprueben las reformas, habrá dos constituciones, la de 1886 y la que adopte la Asamblea. Habrá solo un nuevo orden constitucional, y el Gobierno está en el deber de respetarlo y cumplirlo. Así lo hará. Nadie debe tener dudas al respecto”.

No podía ser otra su conducta. César Gaviria, como lo sabemos los colombianos, es un demócrata respetuoso del estado de derecho que ha sabido promover y animar el proceso de cambio institucional.

### **La Corte Suprema y la Constituyente**

Igual actitud han asumido los más altos tribunales del país.

En primer lugar, la Corte Suprema de Justicia que al pronunciarse sobre el decreto 1926 de 1990, tomó estas dos importantes determinaciones:

1°. Declaró inexecutable, es decir inaplicable, la disposición que mandaba imprimir en el voto o papeleta con que sufragamos los ciudadanos, el texto que sometía la Constituyente; en su regulación, a “lo establecido en el acuerdo político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al decreto 1926 de agosto 24 de 1990”.

2°. Declaró también inexecutable la disposición que le ordenaba a la misma Corte controlar automáticamente las decisiones de la Asamblea, por razones jurídicas de fondo o por vicios de forma.

No incurrió en contradicción alguna la Corte cuando declaró exequibles prácticamente todas las disposiciones del decreto 1926 y, simultáneamente, decidió que ese mismo decreto era inexecutable como norma estatutaria de la Asamblea Constituyente.

Era necesario declarar exequible el decreto 1926 porque de otra manera no se hubieran podido realizar las elecciones del pasado 9 de diciembre, que le brindaban la oportunidad a la ciudadanía de decidir si convocaba o no la Asamblea. Quien relea las normas (parte dispositiva) del citado



decreto, verificará que sus ordenamientos eran de carácter puramente electoral y que por ello todas ya cumplieron sus efectos a plenitud.

Por el contrario, no podía declarar exequible ese mismo decreto como norma reguladora de la Asamblea porque una corporación encargada por el pueblo de reformar la Constitución, sin limitación temática alguna no podía quedar sujeta, jurídicamente ni a las estipulaciones de un acuerdo político ni a las determinaciones de un decreto de estado de sitio que en cualquier momento el Ejecutivo podía derogar, reformar o adicionar. Esta decisión ponía en juego la autonomía e independencia de la Constituyente. Por esa razón, son válidas las decisiones que tomó la Corte Suprema.

### **La validez jurídica y política del 1926**

Del punto de vista jurídico la discusión sobre la vigencia del varias veces citado decreto es interminable, sobre todo si se tiene en cuenta que rigió y puede continuar rigiendo para unos efectos, los puramente electorales, pero que no rigió ni puede estar rigiendo para otros, los relativos a la organización y el funcionamiento de la Asamblea. Por ello, ésta podría agotar el periodo de sus sesiones sin haber definido el asunto ni llegado a un acuerdo sobre el particular. Aparte de que no es función suya determinar si una Ley –y una ley transitoria como son los decretos de estado de sitio– se halla, o no, vigente.

Del punto de vista político, en cambio, la situación es bien distinta, porque lo menos que puede decirse es que el acuerdo político suscrito en agosto de 1990 sobre Asamblea Constituyente, –incorporado al decreto 1926 del mismo año– creó un compromiso para sus signatarios, que los obliga políticamente. En los términos que se convinieron o en los nuevos que se negocien por las mismas partes que lo suscribieron.

### **Inhabilidades y dos terceras partes**

Dentro de esta perspectiva política y no jurídica deben analizarse y decidirse los temas relacionados con las inhabilidades pactadas, para los



constituyentes y la mayoría convenida para la modificación de las normas electorales.

## El Consejo de Estado y la Constituyente

También se pronunció el Consejo de Estado, en providencia unánime de su Sala de Consulta y Servicio Civil del pasado 31 de enero, cuando se abstuvo de conceptuar sobre el proyecto de Reglamento de la Asamblea, precisamente porque la Corte Suprema había declarado inexecutable la norma que sometía la Constituyente, en sus regulaciones, al acuerdo político y al decreto 1926, igualmente, porque consideró que es la parte resolutive de los decretos y no la motiva, “la que tiene verdadera fuerza jurídica en el campo del derecho”.

Hace pocos días, la Sección Primera del Consejo de Estado, admitió una demanda contra el reglamento de la Asamblea y suspendió provisionalmente uno de sus artículos. La providencia dictada por el alto tribunal no está en firme y nadie sabe si contra ella se interpondrán los recursos que la Ley autoriza. Tal circunstancia permite afirmar que la Asamblea no ha desobedecido ninguna orden judicial, como se afirma con ligereza por algunos, pues mientras la citada providencia no se haya ejecutoriado no produce la plenitud de sus efectos. Además, la Constituyente no ha decidido ni parece que deba decidir pronto sobre asuntos electorales, tema al cual se retire el auto del Consejo de Estado. No ha existido, pues, desacato de la Asamblea a ninguna autoridad judicial. Y no lo habrá porque la Asamblea tiene la obligación de respetar y obedecer el orden jurídico vigente.

Pero también puede revisar y modificar ese ordenamiento en sus aspectos constitucionales. No sólo puede hacerlo, pues para ello goza de precisas facultades, sino que tiene el derecho y aun la obligación de proceder así. Y puede hacerlo ordinariamente o a título excepcional, conforme a su propio reglamento y a las circunstancias que deba afrontar.

Esto último es justamente lo que corre ahora con el proyecto N° 1 de acto constituyente de vigencia inmediata. Frente a hechos conocidos –decla-



raciones del presidente de la Corte Suprema de Justicia, carta del procurador general de la Nación a las mesas directivas del Congreso y auto del Consejo de Estado— la Asamblea consideró necesario dictar las normas jurídicas que garanticen y preserven su autonomía, independencia y soberanía, ante la eventualidad de que la Nueva Constitución que se promulgue corra idéntica suerte a las expedidas por el Congreso de la República en 1977 y 1979. Esa hipótesis, tenía que ser descartada por la Asamblea puesto que, como ya se dijo, característica esencial del proceso de cambio institucional que se está cumpliendo es la soberanía de la Constituyente, con todos los elementos y consecuencias antes referidos.

Esa es la razón de ser de la modificación ordenada al reglamento para autorizar la expedición de actos reformativos de la Constitución de vigencia inmediata, conforme a lo previsto en el propio decreto 1926. Esos actos, de carácter excepcional, sólo podrán dictarse para garantizar el trámite y la aplicación de la reforma que expida la Constituyente. Además es claro que su vigencia después del 4 de julio dependerá de su reproducción total o parcial en la nueva Constitución.

Conviene insistir en el carácter verdaderamente excepcional de los llamados actos reformativos de vigencia inmediata porque a través de ellos no se puede expedir, al menudeo, una Constitución con la unidad y la coherencia que demanda un estatuto político llamado por su naturaleza a gobernar un país durante muchos años.

Otras iniciativas que apuntan al propósito señalado —preservar y garantizar la soberanía de la Asamblea— son las que ahora se tramitan relacionadas con la constitucionalización del reglamento y la prohibición de cualquier tipo de control jurisdiccional sobre los actos expedidos por la Asamblea.

Complementaria de la anterior debe ser la propuesta que cree la Corte Constitucional y provea a su funcionamiento.

Los actos reformativos de vigencia inmediata deben reducirse a los anteriormente citados. El que prohíba el control jurisdiccional de los actos



de la Asamblea y el que organice la Corte Constitucional, de seguro se incorporarán, con las modificaciones del caso, a la nueva Constitución.

### **Audacia, sensatez y realismo**

Las situaciones creadas y las decisiones tomadas con relación al tema de la soberanía de la Asamblea, no pueden alterar el rumbo de las determinaciones que la Corporación adopte en los asuntos de su competencia. Dicho de otra manera, el estudio y tramitación de los proyectos e iniciativas sometidos a su consideración deben continuar su curso normal dentro de los criterios que la misma Asamblea se había impuesto como guía: Proceder con sensatez y audacia para poner en marcha la gran reforma político-institucional que la Nación reclama.