

REPUBLICA DE COLOMBIA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

GACETA ESPECIAL  
SALA CONSTITUCIONAL

LA REFORMA CONSTITUCIONAL  
DE 1991

TOMO I



Santafé de Bogotá, D.C., 1993

20

MAGISTRADOS QUE INTEGRAN LA CORTE SUPREMA  
DE JUSTICIA DE COLOMBIA

PABLO JULIO CÁCERES CORRALES  
Presidente

RAFAEL BAQUERO HERRERA  
RICARDO CALVETE RANGEL  
JORGE CARREÑO LUENGAS  
MANUEL ENRIQUE DAZA ALVAREZ  
GUILLERMO DUQUE RUIZ  
PEDRO AUGUSTO ESCOBAR TRUJILLO  
CÉSAR JULIO VALENCIA COPETE  
GUSTAVO GÓMEZ VELÁSQUEZ  
CARLOS ESTEBAN JARAMILLO SCHLOSS  
ERNESTO JIMÉNEZ DÍAZ  
PEDRO LAFONT PIANETTA  
HÉCTOR MARÍN NARANJO  
RAFAEL MÉNDEZ ARANGO  
FABIO MORÓN DÍAZ  
ALBERTO OSPINA BOTERO  
DÍDIMO PÁEZ VELANDIA  
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
SIMÓN RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ  
RAFAEL ROMERO SIERRA  
EDGAR SAAVEDRA ROJAS  
JAIME SANÍN GREIFFENSTEIN  
HUGO SUESCÚN PUJOLS  
JUAN MANUEL TORRES FRESNEDA  
JORGE ENRIQUE VALENCIA MARTÍNEZ  
RAMÓN ZÚÑIGA VALVERDE

BLANCA TRUJILLO DE SANJUÁN  
Secretaria General

## PRESENTACION

*Esta es una edición especial de la Gaceta de la Corte Suprema de Justicia que reúne las sentencias dictadas cuando la Corporación tenía la competencia de la guarda de la Constitución con una sala especializada que tramitaba este tipo de asuntos y las respectivas ponencias para la determinación de la Sala Plena.*

*Pero el material aquí reunido tiene una característica que lo diferencia de las Gacetas contentivas de las sentencias de la Corte Suprema que fueron expedidas en desarrollo del control de la constitucionalidad, puesto que las providencias ahora publicadas son aquellas relacionadas con el proceso histórico que concluyó con la adopción de la Constitución de 1991, en el cual la Corte Suprema de Justicia asumió un verdadero y esencial papel protagonista. El lector encontrará en una primera parte las sentencias que permitieron la apertura y conclusión del trámite reformador por parte de la Asamblea Nacional Constitucional. Allí aparece la sentencia sobre la primera consulta para la enmienda constitucional y las demás providencias que en ejercicio del control automático previsto en la Constitución de 1886, definieron la forma y el contenido de la convocatoria de la mencionada Asamblea, además de todos los fallos relacionados de alguna manera con tales acontecimientos.*

*La segunda parte recoge aquellas sentencias dictadas con posterioridad a la expedición de la Constitución de 1991 fundamentadas en la competencia que ella le atribuyó a la Corte Suprema de Justicia. Por esta razón las primeras interpretaciones de la nueva Carta Suprema surgen del control que ejerció la Corporación, aún antes de la integración y funcionamiento de la Corte Constitucional.*

*Esta adición tiene, como se aprecia, un valor altamente significativo para el estudio de nuestro sistema jurídico y político. La colección de sentencias en una sola publicación facilita a los investigadores de las ciencias jurídicas, políticas, sociales y, ante todo, a los historiadores su trabajo de examen y análisis de uno de los episodios más interesantes, ricos y difíciles que ha vivido el pueblo colombiano. Basta recordar la etapa que vivíamos cuando ocurrieron estos hechos para promover el interés de múltiples investigaciones, como efectivamente ya se han dado sin contar con este elemento de información, al menos, presentado de semejante manera.*

*Los estudios sobre el tema en la corta, mediana y larga duración, y los trabajos con toda seguridad apreciarán, la responsabilidad y la alta comprensión del momento*

*histórico que vivió Colombia cuando la Corte Suprema de Justicia señaló, en cumplimiento de su misión, el camino de la reforma constitucional y el primer aporte interpretativo de la decisión política de 1991. Podrán expresarse muchas y encontradas opiniones, podremos asumir posiciones críticas o de apoyo a la Enmienda de la Asamblea Constitucional, pero lo único cierto es que sin la Corte Suprema de Justicia, Colombia no hubiera tenido Constitución en 1991.*

*Fue esa misma Corte Suprema, en ejercicio de un control modélico en el sistema constitucional contemporáneo, la corporación que con su jurisprudencia mantuvo la normatividad suprema como un valor sustancial para la coherencia y el equilibrio de la sociedad y fundamento del sistema jurídico colombiano que, no obstante las críticas, vicisitudes y dificultades propias de una historia nacional de conflictos, es un patrimonio de nuestra cultura y una enseña de la más desarrollada civilización moderna.*

*El nuevo período que inaugura en la historia del derecho y las instituciones la Constitución de 1991 carecerá, lamentablemente, de un sistema de control de la constitucionalidad como ese que produjo inestimables aportes a la juridicidad y al ejercicio mismo del Poder Público en Colombia, a la definición de los derechos y libertades y al imperio de la ley. Sin embargo, la impronta que dejó en nuestra vida nacional en un siglo de vigencia, se convierte en un verdadero reto y en un real estímulo para que la dinámica de las instituciones creadas o transformadas en 1991 mantenga ese espíritu civilizante e innovador que ha estado presente en las más altas determinaciones de la judicatura y con ello se reitere la virtud de la justicia como único camino de la verdad y la paz.*

**PABLO J. CACERES CORRALES**

# I. EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1991

# GACETA ESPECIAL SALA CONSTITUCIONAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SENTENCIA NUMERO 59

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Referencia: Expediente No. 2149 (334-E).

Revisión Constitucional del Decreto Legislativo 927 de mayo 3 de 1990 “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”.

Carácter del control de constitucionalidad. Facultades del Presidente en Estado de Sitio.

Asamblea Constitucional.

Aprobada por Acta No. 20.

Bogotá, D.E., mayo veinticuatro (24) de mil novecientos noventa (1990).

## I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo ordenado en el párrafo del artículo 121 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional hizo llegar oportunamente a esta Corporación el Decreto Legislativo número 927 de mayo 3 de 1990, “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”, para su revisión constitucional.

Surtido el trámite previsto tanto en la Constitución, como en los Decretos 432 de 1969 y 1894 de 1989 y oído el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir, previas las consideraciones que adelante se señalan.

## II. TEXTO DEL DECRETO QUE SE REvisa

El decreto *sub examine* es del siguiente tenor:

«DECRETO NUMERO 927 DE 1990  
(mayo 3)

*Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público.*

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

## CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional;

Que la acción de los grupos que promueven diversas formas de violencia se ha recrudecido, lo cual ha agravado la perturbación del orden público y ha creado un clamor popular para que se fortalezcan las instituciones;

Que el urgente fortalecimiento institucional es necesario para retornar a la normalidad y para superar la situación permanente de perturbación del orden público;

Que dicho fortalecimiento es posible con la amplia y activa participación de la ciudadanía que es necesaria para que las instituciones recobren su plena eficacia;

Que el 11 de marzo de 1990 un número considerable de ciudadanos, por iniciativa propia, ante la inminente necesidad de permitir el fortalecimiento institucional en ejercicio de la función constitucional del sufragio y de su autonomía soberana, manifestaron su voluntad para que la Constitución Política fuera reformada prontamente por una Asamblea Constitucional y que dicha convocatoria ha sido recogida y reiterada por las diversas fuerzas políticas y sociales;

Que el mandato popular debe ser reconocido no sólo con el fin de contribuir a normalizar la situación de turbación del orden público por la que atraviesa el país, sino de obtener nuevas alternativas de participación política que conduzcan al logro del restablecimiento del orden público;

Que frustrar el movimiento popular en favor del cambio institucional debilitaría las instituciones que tienen la responsabilidad de alcanzar la paz y generaría descontento en la población;

Que el Gobierno debe facilitar que el pueblo se pronuncie en las elecciones del 27 de mayo de 1990, puesto que "la Nación Constituyente, no por razón de autorizaciones de naturaleza jurídica que la hayan habilitado para actuar sino por la misma fuerza y efectividad de su poder político, goza de la mayor autonomía para adoptar las decisiones que a bien tenga en relación con su estructura política fundamental" (Corte Suprema de Justicia, sentencia de junio 9 de 1987);

Que por todo lo anterior el Gobierno Nacional, interpretando la voluntad de los colombianos y dando cumplimiento a su obligación constitucional de preservar el orden público y buscar todos los medios necesarios para lograr su restablecimiento, debe proceder a dictar una norma de carácter legal que faculte a la Registraduría Nacional del Estado Civil para contabilizar los votos que se produzcan en torno a la posibilidad de convocar una Asamblea Constitucional, por iniciativa popular,

DECRETA:

Artículo 1° Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, la organización electoral procederá a adoptar todas las medidas conducentes a contabilizar los votos que se produzcan en la fecha de las elecciones presidenciales de 1990, en torno a la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional.

Artículo 2° La Tarjeta Electoral que contabilizará la organización electoral, contendrá el siguiente texto:

Para fortalecer la democracia participativa, ¿vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional, con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?

SI

NO

Artículo 3° El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a los 3 días del mes de mayo de 1990.

VIRGILIO BARCO

El Ministro de Gobierno, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Comunicaciones, *Horacio Serpa Uribe*; el Ministro de Relaciones Exteriores, *Julio Londoño Paredes*; el Ministro de Justicia, *Roberto Salazar Manrique*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Luis Fernando Alarcón Mantilla*; el



Ministro de Defensa Nacional, General *Oscar Botero Restrepo*; la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, *María Teresa Forero de Saade*; el Ministro de Salud, *Eduardo Díaz Uribe*; la Ministra de Desarrollo Económico, encargada de las funciones del despacho del Ministro de Agricultura, *María Mercedes Cuéllar de Martínez*; la Ministra de Minas y Energía, *Margarita Mena de Quevedo*; el Ministro de Educación Nacional, *Manuel Francisco Becerra Barney*; la Ministra de Obras Públicas y Transporte, *Luz Priscila Ceballos Ordóñez*.»

### III. INTERVENCIÓN CIUDADANA

Dentro de la oportunidad prevista en el artículo 214 C.N., comparecieron ante la Corte, varios ciudadanos para defender, unos, la constitucionalidad del decreto y, otros, para impugnarla.

Quienes consideran que el decreto objeto de revisión es constitucional se fundamentan en el carácter de constituyente primario que tiene el pueblo, lo que, a su entender, legitima su pronunciamiento en las urnas y también en la necesidad y conveniencia de acoger el “clamor popular” para que ocurra un cambio institucional.

La Presidencia de la República, a través de la Secretaría Jurídica, en escrito presentado a esta Corporación, se pronunció en el mismo sentido. En cuanto a los alcances del decreto manifiesta:

“El Decreto Legislativo 927 de 1990, se limita a otorgar una autorización a la organización electoral, consistente en contabilizar los votos que se depositen en las elecciones presidenciales de 1990, en torno a la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional, determina cuál sería la Tarjeta Electoral contabilizable para tal efecto, sin que ello implique discusiones sobre la materia, ya que simplemente recoge los puntos de convergencia política. De conformidad con el artículo 180 de la Constitución Política, le corresponde a la ley determinar los demás aspectos concernientes a elecciones y escrutinios. En la medida en que el Decreto 927 de 1990, no contiene regulaciones constitucionales en materia electoral sino una adición a las competencias legales de la organización electoral, está acatando estrictamente la jurisprudencia de esa Corporación.”

Los impugnantes afirman en síntesis que:

–No existe relación de conexidad entre las causas de la declaratoria de Estado de Sitio y el mandato que ahora se examina.

–Se trasgrede el artículo 171 C.N., que define en “forma excluyente” cuáles decisiones son objeto de votación.

–Se viola el artículo 218 C.N., que señala el mecanismo previsto para las Reformas Constitucionales, y

–El artículo 13 del Plebiscito de 1957 prohíbe utilizar este mecanismo.

#### IV. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El jefe del Ministerio Público rindió su concepto en oficio del 15 de mayo de este año, que concluye con la siguiente solicitud:

“En síntesis, si la Honorable Corte Suprema de Justicia considera que el mencionado Decreto es formal y materialmente de Estado de Sitio, el Procurador General de la Nación solicita se declare *inexequible* por falta de conexidad. Si por el contrario, considera que el Decreto en revisión desde el punto de vista material no corresponde a aquellos que se dictan en desarrollo del artículo 121 de la Carta, se solicita a esa honorable Corporación se inhiba de proferir fallo de fondo.”

En efecto, en primer lugar el señor Procurador manifestó que no encuentra cumplido el requisito de conexidad que en estos casos se exige, pero entra luego a plantear el punto de si se trata por su materia de un decreto verdadero y, en tal caso, si pertenece a las facultades del Estado de Sitio y debe estimarse expedido al amparo del artículo 121 de la Constitución.

Sobre lo primero, dice en esencia lo siguiente:

“Si el Decreto revisado se considera formalmente como de naturaleza legislativa (artículo 121 de la Carta Política), es claro que no hay relación alguna entre los motivos que originaron la declaratoria del actual Estado de Sitio, y las materias reguladas en la disposición analizada.

“.....

“Las facultades del Régimen de Estado de Sitio permiten tomar medidas para mantener el orden institucional, y no para cambiarlo, pues es tanto como aceptar las razones de quienes disienten del Régimen Constitucional.

“Es legítimo el anhelo de cambio institucional en diversos sectores de la opinión; pero no hasta el extremo de convertir a la propia Carta Política en factor de perturbación de la paz pública.”

En cuanto a lo segundo, que pone en duda el carácter mismo de norma jurídica que puede tener el decreto, el Procurador razona así:

“El Decreto 927 no contiene un mandato obligatorio para el Gobierno o para el Congreso. Se ha dicho que se trata de crear simplemente un efecto ‘político’; ocurre sin embargo, que las normas deben producir efectos en el campo jurídico.

“.....

“Las únicas consultas que contempla el Ordenamiento Jurídico Vigente, se refieren al nivel municipal, y en ese caso, también con unos efectos jurídicos muy precisos. En efecto, según la Ley 42/89, sobre los temas decididos por esa vía no pueden pronunciarse luego los Concejos Municipales.”

Dice también que dadas sus características, especialmente su vaguedad y falta de precisión y detalle, el decreto podría resultar traicionando la pretendida participación popular:

“En últimas, esa ‘opinión’ así expresada podría llevar incluso a desvirtuar la participación del tan mencionado ‘Constituyente Primario’ como quiera que el Congreso o el Ejecutivo podrían integrar un cuerpo de veinte, treinta o cuarenta personas que entrarían a reemplazar al pueblo.

“De esta suerte resulta que lo que se quiere presentar como la suprema manifestación de la democracia participativa puede quedar reducido a un cheque en blanco para el próximo Presidente y sus asesores, veinte o treinta, o cuarenta individuos sean quienes decidan cuál es el camino a seguir para convocar la ‘Constituyente’.”

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### a) *Competencia*

Por tratarse de un decreto legislativo expedido con base en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, en virtud del artículo 121 C.N., esta Corporación es competente para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad, según lo dispone el mismo precepto citado en concordancia con el 214 de la Carta Fundamental.

### b) *Aspectos formales*

El decreto que se revisa cumple con los requisitos formales a los que este tipo de actos deben ceñirse de acuerdo con la Constitución, esto es, que lleven la firma del Presidente y de todos los Ministros y que sus efectos sean puramente temporales, sin derogar leyes preexistentes y limitándose a suspender las que sean incompatibles con el Estado de Sitio.

### c) *La conexidad*

El Decreto 1038 de 1984 que declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio el Territorio Nacional, invocó como causas de perturbación básicamente las relacionadas con la violencia proveniente de grupos armados que atentan contra el régimen constitucional, esto es, los denominados grupos guerrilleros y la proveniente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico.

El decreto que se revisa cita como sustento para su expedición básicamente los siguientes cuatro hechos:

–Que la acción de los grupos que promueven diversas formas de violencia se ha recrudecido;

–Que, como consecuencia de lo anterior, resulta urgente un fortalecimiento institucional para superar la situación permanente de perturbación del orden social;

–Que existe un clamor popular, manifestado entre otros en las elecciones del pasado 11 de marzo, para que ocurra ese fortalecimiento institucional;

–Que por tanto, el Gobierno debe proceder a dictar una norma de carácter legal que faculte a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para contabilizar los votos que se produzcan en torno de la posibilidad de convocar una Asamblea Constitucional, por iniciativa popular.

Para nadie es extraño en Colombia que las causas que generaron la perturbación, lejos de haberse extinguido se han aumentado en los seis años de vigencia del Decreto 1038 de 1984. En ese período el país ha asistido a múltiples hechos de violencia que lo han horrorizado; la toma del Palacio de Justicia y la inmolación de 11 magistrados de esta Corporación, la muerte de tres candidatos presidenciales, la explosión de un avión cargado de pasajeros, las masacres, las fosas comunes, los atentados a los periódicos, las bombas que indiscriminadamente cobran víctimas inocentes, son ejemplos de una situación ya no sólo atribuible a la guerrilla y al narcotráfico, sino a otras manifestaciones del crimen organizado. El fenómeno se encuentra condensado en esta afirmación contenida en el informe presentado por la Comisión de Estudios sobre la violencia, al Ministerio de Gobierno: “Múltiples formas de violencia se están retroalimentando y superponiendo en forma tal, que su agudización se proyecta en la perspectiva, no de una eventual crisis insurreccional, sino de una anarquización generalizada de la vida política del país” (Autores varios, Colombia: Violencia y Democracia. Informe presentado al Ministerio de Gobierno por la Comisión de Estudios sobre la Violencia. Universidad Nacional de Colombia – Centro Editorial, Bogotá 1987).

Los hechos mencionados demuestran a las claras que las instituciones tal como se encuentran diseñadas no son suficientes para enfrentar las diversas formas de violencia a las que tienen que encarar. No es que las instituciones se hayan constituido *per se* en factor 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 la perturbación no continúen agravándose, como hasta ahora ha venido ocurriendo, en los seis años de vigencia del Estado de Sitio.

El clamor popular para que ocurra el fortalecimiento institucional es un hecho público y notorio que en derecho no requiere prueba; en favor de él se han manifestado los partidos políticos, 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.

Establecida como está la veracidad de las premisas anteriores, resulta explicable la procedencia de la medida tomada en el decreto que se revisa, la cual para la Corporación está íntimamente ligada con las causas de la crisis y se dirige inequívocamente a conjurar sus efectos.

A la Corte no le corresponde calificar la conveniencia de la medida que se toma, ni predecir si con ella se va a superar la crisis o si por el contrario se convertirá en una nueva frustración, su tarea se circunscribe a la aplicación de la norma jurídica sin olvidar eso sí que: “las normas constituyen realidades sociales y humanas, productos históricos que se originan en una colectividad para la protección de ciertos fines, valores o intereses reales y concretos. No son entidades metafísicas o simples proposiciones formales; existen las normas para ser aplicadas y realizadas en una determinada sociedad, con resultados y consecuencias también de carácter perfectamente real” (Díaz, Elías. Legalidad-legitimidad en el Socialismo Democrático. Editorial Cívitas, S.A. Madrid, 1978, pág. 18).

El juicio constitucional debe consultar la realidad social a la que se pretende aplicar una norma:

“Es necesario desbordar los cuadros de la pura estimativa jurídica para situarnos en el plano de la realidad social. La justicia ya no es presentada, como en la mitología clásica, con los ojos vendados sino con los ojos bien abiertos, los cien ojos de Argos, para escudriñar las reconditeces de la realidad social. El juez constitucional ha sido llamado *juez estadista*, porque al ejercer el control normativo realiza juicios de valoración política, en el sentido más noble y augusto del concepto, en el sentido aristotélico. Nuestra Constitución precisamente se llama Constitución Política de Colombia, y quien ejerce funcionalmente su guarda es forzoso que emita juicios de contenido político, repito, en el buen sentido del vocablo.

“El contenido del juicio constitucional es sustancialmente distinto de cualquiera otro que profieren los demás jueces. Su materia no es ciertamente un problema de servidumbres o de filiación natural o de cuestiones laborales, o sobre un hurto o un robo. Su materia es la definición de los derechos de los asociados entre sí y frente al Estado y las relaciones entre éste y sus diversos órganos. Es decir el control sobre lo que se llama tanto la parte dogmática como la parte orgánica de un estatuto superior. Cuestiones por entero políticas” (Aclaración de voto, Magistrado Gonzalo Vargas Rubiano, a la sentencia de julio 3 de 1984. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Radicación No. 1198 –164-E–).

¿Cómo se puede afirmar la falta de conexidad de una medida de carácter extraordinario que en una sociedad en crisis pretenda facilitar la expresión de la voluntad popular en asunto de tanta monta como su régimen institucional, cuya legitimidad proviene precisamente del respaldo de esa voluntad?

El país ha venido reclamando el cambio institucional, aunque dentro de los cauces del orden jurídico, y ante el fracaso de los órganos del Estado responsables del mismo, ha venido pidiendo la conformación de una Asamblea Constitucional que pueda realizarlo. En las últimas elecciones populares lo manifestó así masivamente en las urnas, a pesar de que no tuvo el apoyo de los grupos políticos, ni del Gobierno.

Este movimiento ha sido tan eficaz, que los mismos alzados en armas en todos los acuerdos que vienen realizando con el Gobierno para poner fin a la subversión, han condicionado su reintegro a la vida civil a la realización de dicha Asamblea.

Es entonces evidente que hay una clara relación de conexidad entre el decreto que se revisa y los motivos que determinaron la declaratoria del Estado de Sitio. Es más, el no acceder a este clamor del pueblo, será sin ninguna duda un factor de mayor desestabilización del orden público.

Es que como dijo Bobbio: “... La vida política se desarrolla a través de conflictos jamás definitivamente resueltos, cuya resolución se consigue mediante acuerdos momentáneos, treguas y esos tratados de paz más duraderos que son las Constituciones...” (Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Plaza y Janés. Barcelona, España, 1985, pág. 171).



d) *Examen material*

1. El contenido del Decreto

El decreto objeto de la revisión ordena a la “organización electoral adoptar las medidas conducentes a contabilizar los votos que se produzcan en la fecha de las elecciones presidenciales de 1990, en torno a la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional”.

En su artículo segundo establece el texto de la tarjeta electoral que se debe contabilizar.

Sea lo primero decir que el contenido del Decreto, tal como se desprende de su lectura, no tiene los alcances que le pretenden dar algunos de los impugnantes; no se trata de una reforma a la Constitución, no es un plebiscito o un referéndum, el Presidente no convoca al pueblo a manifestarse, se trata simplemente de dar la posibilidad legal para que se realice la contabilización de unos votos, que pueden presentarse o no, ser afirmativos o negativos, sobre la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional, para reformar la Carta Política.

Es por lo tanto una norma de naturaleza legal, que adiciona las funciones de la organización electoral y que el Presidente como legislador extraordinario puede tomar válidamente, 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, modificar temporalmente y adicionar transitoriamente las leyes preexistentes, siempre que, como en el presente caso vayan dirigidas a conjurar la crisis.

No puede la Corporación pronunciarse en esta oportunidad sobre un supuesto acto de convocatoria de una Asamblea Constitucional para reformar la Constitución, cuando dicho acto no se ha producido y ni siquiera puede decirse que ocurra con el voto afirmativo de la mayoría de la población mediante la tarjeta electoral que el decreto *sub examine* ordena contabilizar.

Si la autoridad que realice una eventual convocatoria es o no la competente para ello, si la conformación de la pretendida Asamblea y sus funciones desbordan los límites constitucionales y si tienen o no el soporte jurídico-político que deben tener en el marco de un Estado de Derecho las decisiones de los gobernantes, son cuestiones respecto de las cuales la Corte en esta oportunidad no puede pronunciarse por no ser la materia que se estudia en el presente proceso; hacerlo sería un extraño juicio preventivo, a todas luces contrario a los alcances y fines del denominado juicio constitucional.

Sostienen algunos impugnantes que con el decreto se violan los artículos 171 y 218 C.N., que establecen qué autoridades se eligen por voto popular y cuál es el procedimiento para la reforma y de contera manifiesta que trasgreden los artículos 2º y 55 del Estatuto Fundamental, en cuanto establecen que los poderes públicos se ejercen en la forma prevista en la Constitución y que las Ramas del Poder tienen funciones separadas.

No encuentra la Corte fundamento a tales aseveraciones, toda vez que ellas parten como ya se indicó de supuestos falsos con base en los cuales el decreto tendría un alcance mucho mayor del que verdaderamente posee.

No asiste razón a los impugnantes que consideran que el decreto viola el artículo 171 C.N., en cuanto pretenden que en él se establecen los eventos en los que se puede acudir al sistema electoral. La propia Constitución prevé la posibilidad de realizar consultas populares municipales, autorizadas por el artículo 6° del Acto Legislativo número 1 de 1986, reglamentadas por la Ley 42 de 1989. De igual manera, la Ley 3ª de 1989, declarada exequible por esta Corporación, dispuso la intervención de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la consulta popular interna de los partidos políticos. Sobre la posibilidad de tomar este tipo de medidas a través de disposiciones de naturaleza legal, dijo la Corte:

“El Congreso Nacional podía confiarle tal labor a la Registraduría Nacional del Estado Civil, con base en la cláusula general de competencia contenida en el artículo 76 C.N.; también, con fundamento en el ordinal 1° del mismo artículo, que lo faculta para reformar las leyes preexistentes, entre ellas las orgánicas de la Registraduría, encomendándole esa tarea, además de las que actualmente tiene asignadas y, finalmente, porque el artículo 180 de la Carta confía a la ley lo demás concerniente a elecciones y escrutinios” (Sentencia No. 19 de febrero 15 de 1990; M.P. Dr. Hernando Gómez Otálora).

## 2. Las facultades del Presidente en Estado de Sitio

El régimen constitucional colombiano consagra el Estado de Sitio como una especie del que la doctrina denomina estado de excepción, que según algunos autores encuentra su origen en la organización política romana; señala las atribuciones de que se inviste el Presidente, de las cuales carece en épocas de normalidad y establece los límites dentro de los que debe desarrollar su actividad.

Se trata pues de una facultad normada, con poderes expresos, que no suspende la Constitución, que no otorga al gobernante poderes absolutos, que no acepta la teoría del estado de necesidad que supone poderes implícitos en la función del gobierno, que —en fin— rechaza la afirmación de Carl Schmitt según la cual “soberano es el que decide el Estado de Excepción”.

Lo anterior no quiere decir que las facultades del Presidente estén limitadas a medidas de tipo represivo, a aumentar las penas, a crear delitos, a otorgar funciones a los militares como en el “*Martial Law*” Anglosajón; dichas facultades autorizan al Presidente para tomar medidas de rehabilitación política, económica y social inequívocamente encaminadas a superar la crisis. Así lo reconoció esta Corporación en sentencia de mayo 10 de 1982:

“La pacificación, a cuyo logro está obligado constitucionalmente el gobierno, bien puede conseguirse por el desarrollo de drásticas operaciones militares represivas o mediante la adopción de medidas como la no aplicación de la normatividad punitiva a quienes han subvertido el orden. Una y otra manera de obrar caben en las facultades del artículo 121, en tanto éste no prescribe nada en concreto en este aspecto.

“.....

“Conviene enfatizar sin embargo, que las medidas adoptadas en éste, corresponden holgadamente a las facultades de que se encuentra investido el Presidente de la República en el marco del Estado de Sitio, o lo que es lo mismo, dentro de los preceptos del artículo 121 de la Carta Fundamental, los cuales con frecuencia han permitido la utilización de amplias medidas represivas.

“En el presente caso, se trata a mayor abundamiento de medidas de rehabilitación económica y social inequívocamente encaminadas a la conservación del orden público, a la obtención y mantenimiento de la paz, supremo bien jurídico y social, del cual se ocupa la Carta Fundamental del Estado en numerosas cláusulas, incluido en tal sentido el propio preámbulo de la misma, en torno del cual ‘se reconstituyó la República’ en 1886 y plebiscitariamente ratificado en el año de 1957, medidas que buscan ostensiblemente remover las propias causas sociales de la perturbación del orden” (Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia de mayo 10 de 1982. Jurisprudencia Constitucional Tomo III. Luis Sarmiento Buitrago. Banco de la República, Bogotá. pág. 1447).

3. La norma que se revisa frente a las facultades presidenciales en Estado de Sitio

De las premisas sentadas atrás se infiere que el decreto objeto de control de constitucionalidad por la Corte se enmarca dentro de las facultades que la Carta Política prescribe para el Presidente en épocas de anormalidad, entre otras por las siguientes razones:

i. Es de contenido puramente electoral, creando una función transitoria a la organización electoral consistente en contar los votos que puedan resultar, en la elección presidencial de 1990, en favor o en contra de la necesidad de convocar una Asamblea Constitucional.

ii. No se trata de un referéndum o un plebiscito, esto es, de la refrendación de una decisión ya tomada directamente por el pueblo. La vaguedad, imprecisión y falta de detalle que el señor Procurador General de la Nación le señala al decreto, es lo que le permite a la Corporación afirmar que la norma que se revisa no dice más de lo que dice, esto es, que si se tratara de un plebiscito o de un referéndum debía haber precisado con qué mayoría se daba por refrendada o por adoptada la decisión, a quién se le da la autorización para convocar la Asamblea Constitucional, en qué tiempo, etcétera.

iii. Como consecuencia de lo anterior, para la Corporación resulta claro que cualquier decisión futura deberá tomarse dentro del marco de la Constitución, ya que como se dijo en un Estado de Derecho los actos de los gobernantes deben tener fundamento jurídico-político en el cual se sustenten.

iv. Le corresponde al Presidente, acorde con la etiología de los regímenes políticos de América Latina, ser impulsor de la acción del Gobierno, clara y legítimamente utilizada en el presente caso para permitir registrar la expresión de la voluntad popular, acerca de la posibilidad de integración de una Asamblea Constitu-



cional para fortalecer la democracia participativa y en la cual estén representadas las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación.

Esta situación no se ve disminuida sino acrecentada por las extraordinarias circunstancias del Estado de Sitio y el cometido que le corresponde al Presidente en el régimen de excepción para buscar ante todo el restablecimiento del orden público.

v. No abrir los caminos para registrar esa voluntad, significaría el desconocimiento del antecedente político de la denominada “séptima papeleta”, que espontáneamente, se registró el pasado 11 de marzo, así como expresiones públicas de los partidos políticos y los candidatos presidenciales y conduciría a impedir tomar medidas que fortalezcan el orden institucional para enfrentar con eficacia los hechos perturbadores de la paz pública y podría generar nuevas causas de intranquilidad.

#### VI. COROLARIO

En fin, el decreto que se revisa, por una parte ordena a la organización electoral que contabilice los votos sobre la posibilidad de integrar la Asamblea Constitucional, para realizar la Reforma a la Constitución, y por otra parte hace una invocación al pueblo para que se manifieste sobre la posibilidad de convocar una Asamblea Constitucional, lo cual constituye un hecho político que traduce un verdadero mandato de igual naturaleza y sobre el cual la Corte no encuentra ningún reparo de constitucionalidad.

Por esta razón, la Corporación no ve la necesidad de adentrarse en analizar las competencias del constituyente primario y el alcance de las mismas. En este sentido lo dicho no se contrapone ni desconoce el artículo 218 de la Constitución Nacional, preceptiva que se refiere al constituyente secundario y que es otra hipótesis jurídica.

#### VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

#### RESUELVE:

ES CONSTITUCIONAL el Decreto Legislativo 927 de mayo 3 de 1990 “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

Presidente, *Jorge Carreño Luengas*

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria

## SENTENCIA NUMERO 62

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Referencia: Expediente número 2135 (331-E).

Revisión Constitucional del Decreto 714 de marzo 30 de 1990.

Aprobada por Acta número 20.

Bogotá, D.E., mayo veinticuatro (24) de mil novecientos noventa (1990).

### I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto por el parágrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional, el señor Secretario General de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación al día siguiente de su expedición, copia auténtica del Decreto Legislativo número 714 de marzo 30 de 1990, para su revisión constitucional. No hubo intervención ciudadana.

Surtidos todos los trámites que para el control automático de esta clase de normas establecen la Carta y el Decreto 432 de 1969, procede la Corte a decidir definitivamente sobre la exequibilidad del Decreto *sub examine*.

### II. TEXTO DEL DECRETO

El texto del Decreto objeto de revisión consta en la fotocopia del mismo que se inserta a continuación:

«DECRETO NUMERO 714 DE 1990  
(marzo 30)

*Por el cual se dictan normas conducentes a favorecer la cohesión social, la paz nacional y la democracia, en orden a obtener el restablecimiento del orden público.*

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

## CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional;

Que la declaración de turbación del orden público, contenida en el Decreto 1038 de 1984, tuvo como fundamentación esencial la acción reiterada de grupos armados que atentan contra el régimen constitucional, mediante lamentables hechos de perturbación del orden público, que suscitan ostensible alarma entre los habitantes;

Que estos hechos contra el régimen constitucional se han materializado en atentados contra la vida de candidatos presidenciales, lo cual ha afectado la participación de los partidos políticos en el debate electoral;

Que, además, estos hechos atentatorios de la seguridad personal de los candidatos a las elecciones presidenciales hacen necesario la toma de medidas especiales que garanticen su seguridad personal, sin detrimento de la posibilidad de que se encuentren siempre en condiciones de exponer sus tesis y programas a sus potenciales electores;

Que para ello se hace necesario brindarles la oportunidad de hacer uso de los canales oficiales en los medios de comunicación, en forma más amplia a la que hoy garantiza la legislación ordinaria, de tal manera que puedan crearse las condiciones necesarias para la participación de todos los nacionales colombianos, de los diferentes partidos políticos, en el debate electoral, mediante el acceso a los diferentes planteamientos políticos de los candidatos;

Que los servicios de telecomunicaciones tienen por finalidad difundir la verdad y elevar el nivel cultural de la población, preservar y enaltecer las tradiciones nacionales; favorecer la cohesión social, la paz nacional y la democracia;

Que lo anterior implica el suspender, mientras se encuentre turbado el orden público y en Estado de Sitio el territorio nacional, normas restrictivas de la utilización de los medios de comunicación, para reemplazarlas por otras que materialicen el objetivo planteado,

## DECRETA:

Artículo 1o. Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, a partir del 16 de abril de 1990 los medios de comunicación social del Estado destinarán espacios para que los candidatos a la Presidencia de la República, expongan sus tesis y programas.

Artículo 2o. El Consejo Nacional de Televisión establecerá el número y duración de dichos espacios y reglamentará mediante Acuerdo, la utilización de los mismos, en forma que se garantice el respeto a las instituciones y la honra de las personas, y el Consejo Nacional Electoral los distribuirá en términos de estricta igualdad y equidad entre los distintos candidatos a la Presidencia de la República.

Artículo 3o. El Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, a partir del 16 de abril, a través de sus tres cadenas y de la Radio Nacional deberá difundir propaganda política de los candidatos a la Presidencia de la República, en los horarios institucionales.

Artículo 4o. Para los efectos del artículo anterior el Instituto Nacional de Radio y Televisión exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1° Las cuñas de televisión no podrán tener una duración que exceda de veinticinco (25) segundos y se asimilarán, para todos los efectos, a las cuñas institucionales. En ningún caso las programadoras podrán pautar ni retransmitir dichas cuñas.

2° Su contenido se limitará a la exposición de las ideas propias de la campaña que realice el respectivo candidato a la Presidencia de la República. Por ningún motivo se hará mención a los demás candidatos a la Presidencia de la República, ni a sus programas.

3° Las cuñas podrán ser cambiadas cuando sean emitidas más de quince (15) veces.

Artículo 5o. El Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, emitirá las cuñas a que se refiere el artículo anterior por lo menos dos (2) veces cada día, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 6o. El Consejo Nacional de Televisión definirá los mecanismos de vigilancia y control que aseguren el estricto cumplimiento de lo dispuesto en este decreto y en sus reglamentos.

Artículo 7o. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase,

Dado en Bogotá, D.E., a treinta (30) de marzo de mil novecientos noventa (1990).

VIRGILIO BARCO

*Horacio Serpa Uribe*, Ministro de Gobierno; *Germán Montoya Vélez*, Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores; *Roberto Salazar Manrique*, Ministro de Justicia; *Luis Fernando Ramírez Acuña*, Viceministro de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro; *General Oscar Botero Restrepo*, Ministro de Defensa Nacional; *Gabriel Rosas Vega*, Ministro de Agricultura; *María Teresa Forero de Saade*, Ministra de Trabajo y Seguridad Social; *Eduardo Díaz Uribe*, Ministro de Salud, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Educación Nacional; *María Mercedes Cuéllar de Martínez*, Ministra de Desarrollo Económico; *Margarita Mena de Quevedo*, Ministra de Minas y Energía; *Enrique Danies Rincones*, Ministro de Comunicaciones; *Luz Priscila Ceballos Ordóñez*, Ministra de Obras Públicas y Transporte.»

### III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador General de la Nación opina que el Decreto 714 de 1990 se ciñe a la Constitución y consecuentemente, pide a la Corte emitir fallo en tal sentido, con fundamento en las razones que en seguida se resumen:

a) El Decreto cumple con las formalidades previstas en el artículo 121 de la Carta Fundamental y guarda la debida conexidad con las causas de alteración del orden público invocadas en el Decreto 1038 de 1984 por cuanto las medidas que en él se adoptan buscan garantizar la seguridad personal de los candidatos presidenciales;

b) Respecto del contenido de las disposiciones no encuentra la Agencia Fiscal reparo de inconstitucionalidad puesto que las medidas adoptadas en el Decreto 714 de 1990 pertenecen al orden legal y se avienen a las atribuciones que el artículo 121 de la Carta otorga al Presidente de la República toda vez que éste puede suspender las leyes cuya aplicación parezca contraproducente a los fines buscados.

### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

#### a) *Competencia*

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 121 y 214 de la Constitución Nacional, esta Corporación es competente para pronunciarse en forma definitiva sobre la constitucionalidad del Decreto 714 de 1990, por haber sido expedido por el Presidente de la República al amparo de las facultades que la norma primeramente citada le confiere en virtud de la declaratoria de Estado de Sitio contenida en el Decreto 1038 de 1984.

Advierte la Corte que aun cuando este Decreto fue subrogado por el número 926 de mayo 3 de 1990, esta circunstancia no inhibe su competencia para revisarlo, por tratarse de un examen forzoso y obligatorio, conforme lo establece el artículo 121 de la Constitución Nacional y porque según reiterada jurisprudencia de esta Corporación este caso configura una de las excepciones a la sustracción de materia (Vid. Sentencias de septiembre 15 de 1988 y octubre 19 de 1989, magistrado Ponente: doctor Jairo Duque Pérez, octubre 12 de 1989, magistrado ponente: Jaime Sanín Greiffenstein y febrero 20 de 1990, magistrado ponente: doctor Hernando Gómez Otálora).

#### b) *Condiciones de Expedición del Decreto Legislativo*

Por el aspecto de los requisitos formales establecidos en la Constitución Nacional, el decreto que se examina no merece reparo alguno, pues conforme lo establece el artículo 121, inciso 2° de la Carta, fue expedido por el Presidente de la República y lleva la firma de todos los Ministros del Despacho, entre éstas la del Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República como encargado de las funciones del Ministro de Relaciones Exteriores y la del Viceministro de Hacienda y Crédito Público como encargado de las funciones del Despacho del Ministro de esa Cartera.

Además, tal como lo previene su artículo 1º, en forma expresa, la vigencia del estatuto legal es transitoria ya que regirá “mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional” y, conforme se dispone en su artículo 7º se limita a suspender las disposiciones legales que sean contrarias a sus preceptos.

c) *Conexidad*

Por otra parte, el Decreto *sub examine* se encuentra estrechamente vinculado con las causas de perturbación del orden público determinantes de la declaratoria de Estado de Sitio en todo el país contenida en el Decreto 1038 de 1984, pues el hecho de que “en diversos lugares del país han venido operando reiteradamente grupos armados que han atentado contra el Régimen Constitucional” y que “por la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico viene perturbándose gravemente el normal funcionamiento de las instituciones, en desafío criminal a la sociedad colombiana, con sus secuelas en la seguridad ciudadana, la tranquilidad y la salubridad públicas y en la economía nacional”.

Es por todos conocido que las acciones criminales a que se refiere el Decreto 1038 de 1984, se han materializado en atentados contra la vida de candidatos presidenciales y que en el clima generalizado de inseguridad que a consecuencia de tales hechos padece el país, se han constreñido seriamente las posibilidades de que éstos adelanten el debate electoral en la plaza pública, ante los graves peligros que ello entraña para su seguridad en razón a los mayores riesgos a los que en dicha situación se ven expuestos.

Por una parte, el Decreto garantiza el normal desarrollo de *proceso electoral* en sí mismo considerado (valor social), al crear mecanismos alternativos por cuyo intermedio se posibilita a los distintos aspirantes a la Presidencia de la República, así como a sus potenciales electores, adelantar el debate y la actividad proselitista sin los riesgos de la plaza pública, en la medida en que se pone a disposición de los candidatos los medios de Comunicación Social del Estado (radio y televisión) para que éstos expongan sus tesis y programas, lo cual además asegura el acceso de los colombianos a sus diferentes planteamientos, y por ende, su participación en el debate electoral.

De otra parte, dichas medidas contribuyen a garantizar la seguridad *personal* de los candidatos a las elecciones presidenciales, pues contando con espacios en los medios oficiales de comunicación, no precisan salir a la plaza pública para poder exponer sus tesis y programas, con lo cual están menos expuestos a la situación que los criminales han aprovechado para atentar contra su vida (valor personal).

Por lo dicho, juzga la Corte que las medidas adoptadas por el Decreto en revisión guardan la debida conexidad con los factores de perturbación del orden público, puesto que buscan impedir que se produzcan nuevos actos atentatorios contra la seguridad personal de los candidatos presidenciales y a asegurar el imperio de las instituciones democráticas con la realización de las elecciones el próximo 27 de mayo.

d) *Examen material*

El contenido normativo del Decreto que se revisa sin vulnerar ningún principio constitucional, se limita a regular la destinación de espacios en los servicios estatales de telecomunicaciones para que en los horarios institucionales los candidatos presidenciales hagan sus intervenciones y planteamientos y se difunda su propaganda política. En efecto, la regulación contenida en el Decreto *sub examine* no infringe la libertad de prensa ni lesiona derechos particulares, pues por ella tan sólo se amplía la programación de televisión y se modifica el horario de transmisión de los programas habituales, de modo que sin afectar los espacios adjudicados a las programadoras, se introducen los destinados a transmitir las intervenciones de los candidatos presidenciales y su propaganda política, lo que por demás puede el Estado hacer como dueño que es de las frecuencias y de la infraestructura de transmisión de la señal de televisión. Por ello se impone la declaración de su constitucionalidad.

## VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena– previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación.

## RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 714 de 1989 “por el cual se dictan normas conducentes a favorecer la cohesión social, la paz nacional y la democracia, en orden a obtener el restablecimiento del orden público”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Jorge Carreño Luengas*, Presidente Corte Suprema de Justicia.

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria General



## SENTENCIA NUMERO 74

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Referencia: Expediente número 2148 (333-E).  
Revisión Constitucional del Decreto 926 de mayo 3 de 1990.

Aprobada por Acta número 23.

Bogotá, D.E., junio doce (12) de mil novecientos noventa (1990).

### I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto por el párrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional, el señor Secretario General de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación al día siguiente de su expedición, copia auténtica del Decreto Legislativo número 926 de mayo 3 de 1990, para su revisión constitucional. Dentro del término de fijación en lista no hubo intervención ciudadana conforme lo acredita la Secretaría General de la Corte en su informe de mayo 15 de los corrientes.

Surtidos todos los trámites que para el control automático de esta clase de normas establecen la Carta y el Decreto 432 de 1969, procede la Corte a decidir definitivamente sobre la exequibilidad del Decreto *sub examine*.

### II. TEXTO DEL DECRETO

El texto del Decreto objeto de revisión consta en la fotocopia del mismo que se inserta a continuación:

«DECRETO NUMERO 926 DE 1990  
(mayo 3)

*Por el cual se expide un Estatuto de Garantías Electorales.*

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y



## CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional;

Que la declaración de turbación del orden público, contenida en el Decreto 1038 de 1984, tuvo como fundamentación esencial la acción reiterada de grupos armados que atentan contra el régimen constitucional, mediante deplorables hechos de perturbación del orden público, que suscitan ostensible alarma entre los habitantes;

Que estos hechos contra el régimen constitucional, materializados en atentados contra la vida de candidatos presidenciales, se han visto seriamente agravados por el asesinato del candidato presidencial del M-19;

Que, además, estos hechos atentatorios de la seguridad personal de los candidatos a las elecciones presidenciales, que han agravado la situación de orden público, hacen necesario aumentar las medidas que se tomen por parte del Estado, para otorgar mayores garantías de seguridad personal y la libre expresión de sus tesis y programas a sus potenciales electores, con miras a asegurar unas elecciones democráticas y tranquilas que contribuyan al restablecimiento del orden público;

Que para ello se requiere aumentar la oportunidad que se les había brindado por medio del Decreto Legislativo 714 de 1990, de hacer uso de los canales oficiales en los medios de comunicación, en forma más amplia a la que hoy garantiza la legislación ordinaria, de tal manera que puedan crearse las condiciones necesarias para la participación de los ciudadanos colombianos, de los diferentes partidos políticos, con representación parlamentaria, en el debate electoral, mediante el acceso a los diferentes planteamientos políticos de los candidatos;

Que los servicios de telecomunicaciones tienen por finalidad difundir la verdad y elevar el nivel cultural de la población, preservar y enaltecer las tradiciones nacionales; favorecer la cohesión social y la paz nacional, y la democracia;

Que los medios de transmisión en el ramo de telecomunicaciones son propiedad del Estado y su concesión tiene una finalidad de interés público, razón por la cual, y con el fin de obtener el restablecimiento del orden público, es posible que se amplíe la cobertura de la cláusula presunta de reserva establecida por el artículo 198 del Decreto-ley 222 de 1983, en forma tal que se disponga la difusión obligatoria de los programas de los candidatos a la Presidencia de la República, de aquellos partidos políticos que tengan representación parlamentaria;

Que, además, deben brindarse otro tipo de garantías a los candidatos presidenciales que permitan su fácil acceso a otros medios de comunicación no estatales y la utilización de medios de transporte que brinden la más alta seguridad;

Que, en general, el Gobierno Nacional está en la obligación de cumplir el mandato constitucional de proteger la vida de los ciudadanos, primordialmente de quienes han sido designados candidatos a la Presidencia de la República.

Que, finalmente, la utilización de las Tarjetas Electorales en las elecciones para Presidente de la República, requerirá un mayor tiempo en el proceso de votación, lo cual hace necesario ampliar el horario para garantizar una adecuada participación.

DECRETA:

## ESTATUTO DE GARANTIAS ELECTORALES

## CAPITULO PRIMERO

*Medios de comunicación del Estado*

Artículo 1o. *Utilización de los medios de comunicación del Estado.* Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, a partir de la vigencia del presente Decreto y hasta el 25 de mayo de 1990, los medios de comunicación social del Estado destinarán espacios para que los candidatos a la Presidencia de la República, expongan sus tesis y programas.

Artículo 2o. *Utilización de los espacios de televisión.* El Consejo Nacional de Televisión establecerá el numero y duración de dichos espacios y reglamentará mediante Acuerdo, la utilización de los mismos, en forma que se garantice el respeto a las instituciones y la honra de las personas, y el Consejo Nacional Electoral los distribuirá en términos de estricta igualdad y equidad entre los distintos candidatos a la Presidencia de la República.

Artículo 3o. *Difusión de propaganda política.* El Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, a partir de la vigencia del presente Decreto y hasta el 25 de mayo de 1990, a través de sus tres cadenas y de la Radio Nacional, deberá difundir propaganda política de los candidatos a la Presidencia de la República, en los horarios institucionales.

Artículo 4o. *Requisitos para la presentación de cuñas por televisión.* Para los efectos del artículo anterior el Instituto Nacional de Radio y Televisión exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1º Las cuñas de televisión no podrán tener una duración que exceda de veinticinco (25) segundos y se asimilarán, para todos los efectos, a las cuñas institucionales. En ningún caso las programadoras podrán pautar ni retransmitir dichas cuñas.

2º Su contenido se limitará a la exposición de las ideas propias de la campaña que realice el respectivo candidato a la Presidencia de la República. Por ningún motivo se hará mención a los demás candidatos a la Presidencia de la República, ni a sus programas.

3º Las cuñas podrán ser cambiadas cuando sean emitidas más de quince (15) veces.

Artículo 5o. *Periodicidad de las cuñas.* El Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, emitirá las cuñas a que se refiere el artículo anterior por lo menos dos (2) veces cada día, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Consejo Nacional Electoral.

Para los candidatos de partidos o movimientos políticos con representación parlamentaria, según el resultado de las elecciones del 11 de marzo de 1990, las cuñas a que se refiere el artículo anterior se emitirán cuatro (4) veces cada día, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 6o. *Mecanismos de vigilancia y control.* El Consejo Nacional de Televisión definirá los mecanismos de vigilancia y control que aseguren el estricto cumplimiento de lo dispuesto en este Decreto y en sus reglamentos.

Artículo 7o. *Utilización especial de los medios de comunicación del Estado.* Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, a partir de la vigencia del presente Decreto y hasta el 25 de mayo de 1990, los medios de comunicación social del Estado ampliarán los espacios para que los candidatos a la Presidencia de la República, de los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso Nacional, según las elecciones del 11 de marzo de 1990, expongan sus tesis y programas.

Artículo 8o. *Utilización especial de los espacios de televisión.* El Consejo Nacional de Televisión establecerá el número y duración de dichos espacios adicionales y reglamentará mediante Acuerdo, la utilización de los mismos, en forma que se garantice el respeto a las instituciones y la honra de las personas, y el Consejo Nacional Electoral los distribuirá en términos de estricta igualdad y equidad entre los distintos candidatos que tengan derecho a esta prerrogativa en los términos del artículo anterior.

Artículo 9o. *Utilización especial del servicio de radiodifusión sonora privado.* A partir de la vigencia del presente Decreto y hasta el 25 de mayo de 1990, los concesionarios para la prestación del servicio de radiodifusión sonora, deberán difundir diariamente y sin costo alguno, diez (10) cuñas publicitarias, de duración de hasta de treinta (30) segundos, destinadas a impulsar la candidatura de cada uno de los candidatos presidenciales de los partidos o movimientos políticos con representación parlamentaria según las elecciones del 11 de marzo de 1990.

Artículo 10. *Reglamentación y distribución de las cuñas publicitarias.* El Ministro de Comunicaciones reglamentará la emisión de las cuñas publicitarias y el Consejo Nacional Electoral las distribuirá en términos de estricta igualdad y equidad entre los distintos candidatos a la Presidencia de la República, que tengan derecho a esta prerrogativa.

Artículo 11. *Transmisión por microondas.* La Empresa Nacional de Telecomunicaciones, TELECOM, prestará, en forma gratuita, el servicio de transmisión por microondas, para la realización de conferencias a larga distancia, que deban efectuar los candidatos presidenciales.

Artículo 12. *Vigilancia y control.* El Ministro de Comunicaciones definirá los mecanismos de vigilancia y control que aseguren el estricto cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 9º y 11 de este Decreto y en sus reglamentos.

## CAPITULO SEGUNDO

### *Del aporte estatal para la financiación de otras garantías electorales*

Artículo 13. *Aporte para financiar otras garantías.* El Estado, a través del presupuesto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, aportará recursos que se destinarán a financiar los costos que demande el acceso de los candidatos a la Presidencia de la República a medios de comunicación escrita de carácter privado y a los medios de transporte.

Artículo 14. *Manejo y cuantía del aporte.* El aporte a que se refiere el artículo anterior será entregado al candidato del movimiento o partido político, con sujeción a la siguiente distribución: La suma de veinticinco millones de pesos (\$25.000.000.00) para cada candidato de partido o movimiento político con representación parlamentaria, según el resultado de las elecciones del 11 de marzo de 1990, la suma de diez millones de pesos (\$10.000.000.00) para cada candidato de partido o movimiento político debidamente registrado por el Consejo Nacional Electoral y sin representación parlamentaria, y la suma de seis millones de pesos (\$6.000.000.00) para cada candidato de partido o movimiento político no registrado y sin representación parlamentaria.

Artículo 15. *Presentación de informe.* Los candidatos a la Presidencia de la República presentarán un informe ante el Consejo Nacional Electoral, con copia al Contralor General de la República, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de las elecciones presidenciales, acerca de la utilización de la suma entregada en desarrollo de lo previsto en el artículo anterior. Estos informes serán publicados por el Gobierno Nacional y en caso de que existieren saldos no utilizados, serán reintegrados dentro del mismo término a la Tesorería General de la República.

### CAPITULO TERCERO *Horario Electoral*

Artículo 16. *Horario electoral.* Las votaciones para elegir Presidente de la República, que se llevarán a cabo el 27 de mayo de 1990, principiarán a las ocho (8) de la mañana y se cerrarán a las cinco (5) de la tarde.

Artículo 17. *Vigencia y efectos.* El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, suspende las normas que le sean contrarias y subroga el Decreto Legislativo 714 de 1990.

Publíquese y cúmplase,

Dado en Bogotá, D.E., a tres (3) de mayo de mil novecientos noventa (1990).

VIRGILIO BARCO

*Horacio Serpa Uribe*, Ministro de Gobierno, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Comunicaciones; *Julio Londoño Paredes*, Ministro de Relaciones Exteriores; *Roberto Salazar Manrique*, Ministro de Justicia; *Luis Fernando Alarcón Mantilla*, Ministro de Hacienda y Crédito Público; *General Oscar Botero Restrepo*, Ministro de Defensa Nacional; *María Teresa Forero de Saade*, Ministra de Trabajo y Seguridad Social; *Eduardo Díaz Uribe*, Ministro de Salud; *María Mercedes Cuéllar de Martínez*, Ministra de Desarrollo Económico, encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Agricultura; *Margarita Mena de Quevedo*, Ministra de Minas y Energía; *Manuel Francisco Becerra Barney*, Ministro de Educación Nacional; *Luz Priscila Ceballos Ordóñez*, Ministra de Obras Públicas y Transporte.»

### III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Mediante oficio de mayo 22 de los corrientes el señor Procurador General de la Nación emitió su concepto en el cual considera que el Decreto en revisión cumple con las formalidades previstas en el artículo 121 de la Carta Fundamental pues “fue dictado en desarrollo del Decreto 1038 de 1984 que declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio el Territorio Nacional; lleva la firma del Presidente de la República y de los Ministros del Despacho y los textos de los artículos 1º y 17 del mismo, garantizan su transitoriedad, al prever que sus mandatos rigen mientras subsista turbado el orden público y que suspenden las normas que le sean contrarias”.

En opinión del señor Procurador los artículos 5º inciso segundo, 7º, 9º y 13 a 15 del Decreto en revisión son inconstitucionales pues violan el principio de igualdad ya que establecen “una odiosa discriminación” entre los candidatos a la Presidencia al contemplar la *representación* parlamentaria como criterio para distribuir las cuñas publicitarias y los aportes financieros estatales.

Respecto de los artículos 13 a 15 del capítulo segundo sobre “el aporte estatal para la financiación de otras garantías electorales” además advierte que no guardan la debida conexidad con las causas de alteración del orden público pues “no se ve cómo la entrega de dinero contribuya al restablecimiento del orden quebrantado, ni que sus cuantías tengan relación alguna con los presuntos riesgos”.

Señala que la obligación impuesta por el artículo 9º a los concesionarios del servicio de radiodifusión sonora privado de difundir gratuitamente cuñas publicitarias destinadas a impulsar la candidatura de los aspirantes a la Presidencia de la República es además inexecutable porque implica “un tratamiento inequitativo a las radiodifusoras privadas frente a otros medios masivos de comunicación” habida cuenta que el Estado, conforme al artículo 13 del mismo Decreto, aporta recursos destinados a financiar el acceso de los candidatos a los medios de comunicación escrita, mientras que obliga a la radio a difundir cuñas publicitarias sin costo alguno.

También solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 16 que señala el horario electoral “por no encontrar relación de conexidad entre los hechos perturbatorios del orden público y las horas de apertura y cierre de las votaciones”.

Finalmente expresa que “las demás medidas adoptadas por el Gobierno en el articulado bajo examen, al igual que las tomadas por el Decreto 714 de 1990, pertenecen al orden legal y por tanto se ajustan a las atribuciones que el precepto 121 de la Carta Fundamental otorga al Presidente de la República para restablecer el orden público turbado, toda vez que éste puede suspender las leyes ordinarias, en este caso las que regulan las comunicaciones, para obtener los fines buscados, que no pueden ser otros que los de restablecer el estado de normalidad en el Territorio Nacional”.

### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

#### a) *Competencia*

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 121 y 214 de la Constitución Nacional, esta Corporación es competente para pronunciarse en forma definitiva

sobre la constitucionalidad del Decreto 926 de 1990 por haber sido expedido por el Presidente de la República al amparo de las facultades que la norma primeramente citada le confiere en virtud de la declaratoria de estado de sitio contenida en el Decreto 1038 de 1984.

Se advierte que aun cuando las medidas tomadas en el Decreto 926 ya cumplieron su objeto, sin embargo dicha circunstancia no es óbice para que la Corte ejerza su función de control constitucional, pues conforme lo establece el artículo 121 de la Carta y según reiterada jurisprudencia de esta Corporación, los decretos legislativos de estado de sitio están sometidos a revisión forzosa y obligatoria por lo cual, ésta ha de producirse aun en el caso en que hayan perdido su vigencia.

b) *Condiciones de expedición del Decreto Legislativo*

Por el aspecto de los requisitos formales establecidos en la Constitución Nacional, el decreto que se examina no merece reparo alguno, pues conforme lo establece el artículo 121, inciso 2 de la Carta, fue expedido por el Presidente de la República y lleva la firma de todos los Ministros del Despacho.

Además, tal como lo previenen sus artículos 1º, 3º y 9º, la vigencia del estatuto legal es transitoria ya que regirá “mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional y hasta el 25 de mayo de 1990” y, conforme se dispone en su artículo 7º se limita a suspender las disposiciones legales que sean contrarias a sus preceptos.

c) *Conexidad*

Frente al Capítulo I del Decreto en revisión que regula la utilización de los medios de comunicación social del Estado para que los candidatos a la Presidencia de la República expongan sus tesis y programas y para que se difunda su propaganda política, cabe reiterar lo dicho por la Corte en Sentencia número 62 de mayo 24 de 1990 en lo concerniente a la conexidad de estas medidas que por primera vez se contemplan en el Decreto 714 de 1990, subrogado por el que ahora se examina:

“Es por todos conocido que las acciones criminales a que se refiere el Decreto 1038 de 1984 se han materializado en atentados contra la vida de candidatos presidenciales y que en el clima generalizado de inseguridad que a consecuencia de tales hechos padece el país, se han constreñido seriamente las posibilidades de que éstos adelanten el debate electoral en la plaza pública, ante los graves peligros que ello entraña para su seguridad en razón a los mayores riesgos a los que en dicha situación se ven expuestos.

“Por una parte el Decreto garantiza el normal desarrollo del *proceso electoral* en sí mismo considerado (valor social), al crear mecanismos alternativos por cuyo intermedio se posibilita a los distintos aspirantes a la Presidencia de la República así como a sus potenciales electores adelantar el debate y la actividad proselitista sin los riesgos de la plaza pública, en la medida en que se pone a disposición de los candidatos, los medios de comunicación social del Estado (Radio y Televisión) para que éstos expongan sus tesis y programas, lo cual además asegura el acceso de los colombianos a sus diferentes planteamientos, y por ende, su participación en el debate electoral.

“De otra parte, dichas medidas contribuyen a garantizar la seguridad *personal* de los candidatos a las elecciones presidenciales pues contando con espacios en los medios oficiales de comunicación, no precisan salir a la plaza pública para poder exponer sus tesis y programas, con lo cual están menos expuestos a la situación que los criminales han aprovechado para attentar contra su vida (valor personal).

“Por lo dicho juzga la Corte que las medidas adoptadas por el Decreto en revisión guardan la debida conexidad con los factores de perturbación del orden público, puesto que buscan impedir que se produzcan nuevos actos atentatorios contra la seguridad personal de los candidatos presidenciales y asegurar el imperio de las instituciones democráticas con la realización de las elecciones el próximo 27 de mayo.”

Respecto del Capítulo Tercero, considera la Corte que la ampliación del horario electoral dispuesta por el artículo 16 del Decreto en revisión propende al desarrollo cabal del proceso electoral en cuanto se encamina a asegurar a los sufragantes el ejercicio de su derecho al voto habida cuenta de que la utilización de las tarjetas electorales demanda un tiempo mayor para que pueda realizarse plenamente y sin obstáculos el proceso de votación, máxime teniendo en cuenta que se trata de un sistema, que por ser novedoso en nuestro medio, exige que los votantes se familiaricen con él.

Guarda pues la debida conexidad con las causas de perturbación del orden público en cuanto se orienta a evitar que el desarrollo del proceso electoral y la participación ciudadana en el mismo, de por sí amenazados por los hechos de violencia, puedan verse perturbados, lo cual podría ocurrir si por no consultar la realidad el horario electoral resultare insuficiente y ciudadanos no pudieran por esa razón ejercer el derecho al sufragio.

#### d) *Examen Material*

En lo relativo a la destinación de espacios de los medios de comunicación social del Estado para que los candidatos a la Presidencia de la República expongan sus tesis y programas y para que se difunda su propaganda política, el Capítulo 1° del Decreto bajo examen en los artículos 1° a 5°, inciso primero y 6° reproducen las disposiciones contenidas en los artículos 1° a 6° del Decreto 714 de 1990, las cuales fueron halladas exequibles por la Corte en Sentencia número 62 de mayo 24 de 1990, razón por la cual respecto de la nueva regulación valen los razonamientos que en esa oportunidad se expusieron en el sentido de que “no infringe la libertad de prensa ni lesiona derechos particulares, pues por ella tan solo se amplía la programación de televisión y se modifica el horario de transmisión de los programas habituales, de modo que sin afectar los espacios adjudicados a las programadoras, se introducen los destinados a transmitir las intervenciones de los candidatos presidenciales y su propaganda política, lo que por demás puede el Estado hacer como dueño que es de las frecuencias y de la infraestructura de transmisión de la señal de televisión”.

Estas mismas consideraciones valen frente al artículo 11 que dispone que TELECOM prestará en forma gratuita, el servicio de transmisión por microondas, para la realización de conferencias a larga distancia que deban efectuar los candidatos presidenciales.

Ahora bien, respecto de los candidatos de los partidos o movimientos políticos con representación parlamentaria según el resultado de las elecciones del 11 de marzo de 1990, el Decreto en estudio dispone la ampliación de los espacios de televisión para que expongan sus tesis y programas (artículos 7° y 8°); la emisión de las cuñas de televisión cuatro (4) veces al día (artículo 5°, inciso segundo) y la difusión diaria y gratuita por los concesionarios del servicio de radiodifusión sonora privado de cuñas publicitarias destinadas a impulsar su candidatura (artículos 9° y 10).

Frente a estas medidas se aparta la Corte del criterio del señor Procurador quien las estima violatorias de la igualdad ante la ley, pues en el entendimiento tradicional de la Corporación dicho principio no significa que el legislador esté obligado a dar idéntico tratamiento a individuos que se encuentran en situaciones diferentes.

En efecto, la representación en el Congreso Nacional obtenida en las elecciones del pasado 11 de marzo por partidos o movimientos políticos de hecho es un elemento que diferencia a los distintos candidatos a la Presidencia de la República. Así pues, nada se opone a que el legislador con base en dicho criterio someta a una regulación diferente la difusión de los planteamientos y la propaganda política de los candidatos según sea su representación parlamentaria pues aun cuando el objetivo sea el mismo, dicha circunstancia da lugar a situaciones que son distintas toda vez que difieren en los elementos que integran su supuesto.

Lo que sí resultaría contrario al principio de igualdad es que se excluyera a un determinado candidato de gozar de los privilegios, beneficios o prerrogativas que se otorgan a los demás en idénticas circunstancias, lo cual en este caso no ocurre pues la más amplia difusión de ideas y propaganda se reconoce por igual a todos los candidatos que cuenten con representación parlamentaria.

Por otra parte, la Corte considera que la medida adoptada en el artículo 9° que impone a los concesionarios del servicio de radiodifusión sonora privado la obligación de difundir diariamente cuñas publicitarias destinadas a impulsar la candidatura de cada uno de los candidatos presidenciales de los partidos o movimientos políticos con representación parlamentaria según las elecciones del 11 de marzo de 1990, es concreción del artículo 30 de la Carta que postula la preeminencia del interés público o social y constituye cabal desarrollo de las facultades que el artículo 121 de la Carta contempla para épocas de perturbación del orden público pues habiéndose restringido las posibilidades de adelantar el debate en la plaza pública ante los hechos atentatorios de la seguridad personal de los candidatos presidenciales, indudablemente se ha hecho necesario apelar a otros recursos como la radio, para difundir sus tesis y programas a sus potenciales electores y para asegurar unas elecciones democráticas y tranquilas que contribuyan al restablecimiento del orden público, máxime si se tiene en cuenta que los medios a través de los cuales se propagan las ondas hercianas forman parte del dominio eminente del Estado y que la concesión del servicio de radiodifusión sonora tiene una finalidad de interés público, regulada por el Estado a través de licencias y concesiones.

Sin embargo, estima la Corte que obligar a los concesionarios a que presten dicho servicio gratuitamente transgrede los derechos que éstos han adquirido con justo título en virtud del contrato de concesión respectivo, y por tanto viola el artículo



30 de la Carta conforme al cual “se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores” (subraya la Corte) pues la locución “leyes civiles” comprende también las de tipo administrativo, entre las que se cuentan las relativas al contrato de concesión para la prestación del servicio de radiodifusión. Por ello, el fragmento de este precepto que así lo dispone será declarado inexecutable.

A su turno, los artículos 6° que defiere al Consejo Nacional de Televisión la definición de los mecanismos de vigilancia y control que aseguren el estricto cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto que se revisa y en sus reglamentos; 8°, que le asigna la función de establecer el número y duración de los espacios de televisión y de reglamentar su utilización; 10, que confía al Ministerio de Comunicaciones la reglamentación relativa a la emisión de cuñas publicitarias y al Consejo Nacional Electoral su distribución, establecen los mecanismos requeridos para la operatividad práctica de las medidas enderezadas a lograr una mayor difusión de las ideas y programas de los candidatos y la participación de los ciudadanos colombianos en el debate electoral.

Finalmente, el artículo 17 del Decreto *sub examine* dispone que sus normas subrogan el Decreto Legislativo 714 de 1990, lo cual también se ajusta a la Carta pues en ejercicio de las atribuciones que el artículo 121 confiere al Presidente, éste puede dejar sin efecto anteriores ordenamientos de estado de sitio, aun dentro de la vigencia de la perturbación jurídica, y reemplazarlos por otros que considere más idóneos para obtener el restablecimiento del orden, como en el presente caso lo hizo al extender la utilización especial de los medios de comunicación social del Estado hasta el 25 de mayo de 1990 y al tomar otras medidas encaminadas a proteger la seguridad personal de los candidatos y asegurar el desarrollo normal del proceso electoral.

## VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

### RESUELVE:

- 1° SON EXEQUIBLES los artículos 1° a 8°, 10 a 17 del Decreto 926 de 1990.
- 2° ES EXEQUIBLE el artículo 9° del mismo decreto, salvo la frase “sin costo alguno” que se declara INEXEQUIBLE.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Jorge Carreño Luengas*, Presidente.

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria

## SENTENCIA NUMERO 138

### *Corte Suprema de Justicia*

Referencia: Expediente No. 2214 (351-E).

Revisión Constitucional del Decreto Legislativo número 1926 de 1990 "por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público" (Asamblea Constitucional).

Magistrados Ponentes: doctores *Hernando Gómez Otálora, Fabio Morón Díaz*. (Las secciones I. Antecedentes, III. Defensas e impugnaciones, IV. El Ministerio Público, así como el punto 3. Conexidad de la sección, V. Consideraciones de la corte, fueron tomadas, en lo sustancial, de la ponencia elaborada por el doctor Jaime Sanín Greiffenstein).

Aprobada por Acta No. 45.

Bogotá, D.E., octubre nueve (9) de mil novecientos noventa (1990).

#### I. ANTECEDENTES

El Gobierno mediante oficio de agosto 24 de 1990, envió a esta Corporación, para su revisión, el Decreto 1926 de 1990, "por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público", dando cumplimiento de esta manera a lo ordenado en el artículo 121 de la Carta.

Cumplidos como están los trámites previstos en la citada disposición, así como en el artículo 214 *ibidem*, y en el Decreto 432 de 1969, procede la Corte a decidir previas las consideraciones que adelante se señalan.

#### II. TEXTO DEL DECRETO QUE SE REVISAS

El decreto objeto de estudio es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 1926 DE 1990  
(agosto 24)

*Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público.*

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

## CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional;

Que los factores de perturbación invocados en el mencionado decreto, tales como las acciones violentas provenientes de grupos armados que atentan contra el orden constitucional, continúan alterando la paz pública;

Que es urgente crear las bases de un fortalecimiento institucional que permita superar la situación de perturbación puesto que, tal como lo dijo la Corte Suprema de Justicia en sentencia de su Sala Plena proferida el 24 de mayo de 1990, "los hechos mencionados demuestran a las claras que las instituciones tal como se encuentran diseñadas no son suficientes para enfrentar las diversas formas de violencia a las que tienen que encarar. No es que las instituciones se hayan constituido *per se* en factor 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 necesaria para que las causas de la perturbación no continúen agravándose como hasta ahora ha venido ocurriendo, en los seis años de vigencia del Estado de Sitio" (Expediente número 2149-E);

Que es evidente que la convocación de una Asamblea Constitucional facilita la reincorporación de grupos alzados en armas a la vida civil, puesto que antiguos grupos guerrilleros, como el M-19, manifestaron como elemento trascendental para ese significativo paso, la posibilidad de participar en el seno de una Asamblea Constitucional y que otros grupos alzados en armas han manifestado formalmente su intención de acogerse al régimen civil por medio de su integración al proceso de cambio institucional a cargo de la Asamblea Constitucional, entre ellos el EPL, el Quintín Láme y el PRT;

Que esta circunstancia fue relevada por la Corte Suprema de Justicia en la providencia señalada, en los siguientes términos: "El movimiento ha sido tan eficaz, que los mismos alzados en armas en todos los acuerdos que vienen realizando con el Gobierno para poner fin a la subversión, han condicionado su reintegro a la vida civil a la realización de dicha Asamblea. Es entonces evidente que hay una clara relación de conexidad entre el decreto que se revisa y los motivos que determinaron la declaración del Estado de Sitio. Es más, el no acceder a este clamor del pueblo, será sin ninguna duda un factor de mayor desestabilización del orden público";

Que además de los grupos guerrilleros, diversas fuerzas sociales, incluidas aquellas que se encuentran marginadas o que desarrollan actividades de protesta en ocasiones por fuera de la ley, tendrán en la convocación de la Asamblea Constitucional y en el proceso de reforma para la adopción de nuevos derechos y de mecanismos eficaces para asegurar su protección, una oportunidad de vincularse a la vida democrática institucional, lo cual es necesario para alcanzar la convivencia pacífica de los colombianos;

Que desde el pasado 11 de marzo, ante la grave situación de perturbación del orden público, se registró legítimamente un clamor popular para que las instituciones

fueran fortalecidas, para que el Estado pudiera disponer de instrumentos suficientes para restablecer el orden público turbado y para que las instituciones recobraran su plena legitimidad y eficacia indispensables para alcanzar la paz;

Que posteriormente, el Gobierno Nacional dictó el Decreto Legislativo número 927 del 3 de mayo de 1990, por medio del cual se facultó a la Organización Electoral para contabilizar los votos depositados el 27 de mayo en favor de la convocación de una Asamblea Constitucional;

Que el resultado de tal contabilización demuestra que una amplia mayoría de votantes, superior al 88%, sufragó afirmativamente, lo cual significa que la Nación, depositaria de la soberanía, ha manifestado en ejercicio de la función constitucional del sufragio, su voluntad de que sea convocada una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política vigente con el fin de fortalecer la democracia participativa;

Que la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 24 de mayo de 1990, al declarar ajustado a la Constitución el Decreto 927 de ese año, reconoció que la decisión del pueblo no sólo confiere un mandato político sino que abre “la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional para reformar la Carta Política”;

Que las fuerzas sociales coincidieron en la necesidad de que el Presidente de la República facilite la convocación de la Asamblea; y la Corte Suprema de Justicia afirmó que “le corresponde al Presidente, acorde con la etiología de los regímenes políticos de América Latina, ser impulsor de la acción del Gobierno, clara y legítimamente utilizada en el presente caso para permitir registrar la expresión de la voluntad popular, acerca de la posibilidad de integración de una Asamblea Constitucional”. Así mismo, que el “Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional” consideró “conveniente que el Presidente de la República conduzca el proceso de convocación”, para que el pueblo soberano decida sobre la procedencia de una Asamblea Constitucional;

Que para interpretar, concretar y materializar la voluntad nacional, el 2 de agosto de este año se suscribió un “Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional”; por medio del cual se desarrollaron los puntos fundamentales trazados por el pueblo el 27 de mayo para poner en marcha el proceso de reorganización institucional, el cual fue ratificado, complementado y desarrollado por otro Acuerdo Político el 23 de agosto de 1990;

Que el Acuerdo del 2 de agosto fue suscrito por el Presidente electo de Colombia, en su condición de Director del Partido Liberal, y por representantes del Movimiento de Salvación Nacional, del Partido Social Conservador y del Movimiento Alianza Democrática M-19, fuerzas que obtuvieron el 27 de mayo más del 96% de la votación total, quienes señalaron la fecha del 9 de diciembre de 1990 para que los ciudadanos decidan si convocan o no la Asamblea, elijan sus miembros, definan sus elementos constitutivos y el temario que implica el límite de su competencia;

Que las bases desarrolladas en el acuerdo suscrito por las fuerzas políticas el 23 de agosto de 1990 son las siguientes:

“Para la convocación, integración y organización de la Asamblea Constitucional se tendrán en cuenta los siguientes lineamientos:

“1. Un decreto expedido al amparo del artículo 121 de la Constitución autorizará el escrutinio de los votos que los ciudadanos depositen para convocar la Asamblea Constitucional. El Gobierno acatará el fallo correspondiente de la Corte Suprema de Justicia.

“2. El día 9 de diciembre de 1990, los ciudadanos decidirán la convocación de la Asamblea, la elección de sus miembros, la definición de sus elementos constitutivos y el temario que implica el límite de su competencia.

“3. El período de sesiones de la Asamblea se iniciará el 5 de febrero y durará 150 días.

“4. La Asamblea no podrá estudiar asuntos diferentes a los mencionados en el temario aprobado por el pueblo y particularmente no podrá modificar el período de los elegidos este año, las materias que afecten los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en virtud de tratados internacionales y el sistema republicano de gobierno.

“5. Para asegurar la legitimidad democrática y el origen nacional de los miembros de la Asamblea, tal como lo estableció el pueblo el 27 de mayo de 1990, la representación de las fuerzas políticas, sociales y regionales la determinará el pueblo eligiendo a 70 miembros de la Asamblea por circunscripción nacional. La elección será plurinominal, es decir, por listas. En ella se aplicará el sistema de cociente electoral y de residuo, tomando como base la votación en todo el territorio nacional. Se exceptúan de este procedimiento los miembros a que se refiere el punto séptimo.

“6. Los movimientos y las fuerzas políticas y sociales deberán integrar sus listas en tal forma que se promueva un sano equilibrio entre las diferentes regiones.

“7. Dos puestos de la Asamblea serán reservados para los grupos guerrilleros que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, y ya estén desmovilizados. Sus nombres serán convenidos entre el Gobierno y los grupos guerrilleros desmovilizados. El número podrá aumentarse en la medida en que el proceso de desmovilización de otras agrupaciones haya avanzado, según valoración que de sus circunstancias efectúe el Gobierno, previa consulta con los signatarios de este acuerdo. Para asegurar la legitimidad democrática de esta decisión, el Presidente de la República los designará formalmente.

“8. Los miembros de la Asamblea representarán a la Nación entera y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común.

“9. Para ser miembro de la Asamblea Constitucional se requiere:

“a) No estar desempeñando ningún otro cargo o empleo de responsabilidad política o de jurisdicción o mando en el sector público, o de representación pública de intereses privados en el momento de la inscripción de la candidatura. En tales casos, la inscripción como candidato a la Asamblea implica la desvinculación automática del cargo o del empleo correspondiente y así será reconocido por el

empleador respectivo. Al momento de la inscripción, también deberá declararse la terminación de los contratos que el candidato hubiere celebrado con una entidad pública, salvo para el desempeño de actividades docentes. Los miembros recibirán la misma remuneración de los congresistas;

“b) Ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y además, haber desempeñado alguno de los cargos de Presidente de la República, Designado, Miembro del Congreso, Ministro del Despacho, Jefe de Departamento Administrativo, Jefe de Misión Diplomática, Gobernador de Departamento, Consejero de Estado, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de Tribunal Superior, de Tribunal Contencioso Administrativo o del Tribunal Disciplinario, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Alcalde de capital elegido popularmente, haber sido profesor universitario en una institución de educación superior en Colombia o en el exterior por tres años a lo menos, o haber ejercido por tiempo no menor de cinco años una profesión con título universitario;

“c) En el caso de los miembros de la Asamblea que correspondan a sectores estudiantiles o indígenas, se podrá hacer excepción a las calidades contempladas en el literal b), en relación con el desempeño de cargos o el ejercicio profesional, previa demostración de la calidad de estudiante de pregrado durante un año, a lo menos, mediante certificación escrita de un establecimiento educativo refrendada por el Ministerio de Educación Nacional, o de su condición de dirigente de una organización indígena durante un año, a lo menos, según certificación expedida por el Ministerio de Gobierno.

“Dicha excepción también se extenderá a todos aquellos que hayan sido beneficiarios de indulto, auto inhibitorio o cesación de procedimiento como resultado de un proceso de paz con el Gobierno Nacional, según certificación expedida por el Ministerio de Gobierno.

“En la misma forma este régimen excepcional se aplicará a aquellos candidatos a la Asamblea que en el momento de la inscripción de su candidatura hubieren sido dirigentes, durante un año a lo menos, dentro de los cinco años anteriores, de organizaciones sindicales, campesinas, comunales o cooperativas. En dicho evento la inscripción no implica desvinculación de la respectiva organización. En tales casos la autoridad competente que deberá acreditar dicha calidad será respectivamente, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Gobierno o el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas;

“d) Ningún ciudadano que esté siendo enjuiciado o cumpliendo condena por delito alguno, solicitado en extradición o miembro de un grupo guerrillero activo, podrá ser elegido a la Asamblea, salvo la excepción contemplada en el punto 7;

“e) El Consejo Nacional hará las equivalencias respectivas conforme a la ley y a los reglamentos para efectos del cumplimiento de las calidades señaladas en este punto.

“10. Los miembros de la Asamblea tendrán inmunidad desde la elección hasta la culminación de las sesiones y serán inviolables por sus opiniones y votos.

“11. Para efectos de la elección de los miembros de la Asamblea se asimilarán y aplicarán las normas y procedimientos fijados por el Código Electoral para la elección de dignatarios a corporaciones públicas, según lo establezca el decreto de Estado de Sitio correspondiente, cuyo texto será consultado a representantes de las fuerzas políticas signatarias de este acuerdo.

“12. Los miembros de la Asamblea no podrán ser candidatos a ninguna corporación pública en 1992 ni en 1994.

“13. La Asamblea adoptará sus decisiones y aprobará las reformas por mayoría, salvo aquellos asuntos que en la Constitución vigente requieren la votación favorable de las dos terceras partes de los asistentes.

“14. La Asamblea tendrá la potestad de aprobar su reglamento. El Presidente de la República presentará un proyecto de reglamento, previo examen de la Sala de Consulta del Consejo de Estado. Dicho reglamento versará sobre los temas que regulan el funcionamiento interno del Congreso para el trámite de los proyectos de ley y deberá respetar las pautas mínimas de funcionamiento de una corporación pública democrática, tales como el respeto de las minorías, la certeza del sitio y fecha de sus reuniones, el derecho de verificación del quórum, etc. Cuando hubiere ausencia de reglamentación respecto de algunas materias que generen vacíos, problemas de aplicación o de interpretación, se aplicará el reglamento general del Senado de la República. El Presidente de la República consultará a las fuerzas políticas sobre el proyecto de reglamento.

“La Asamblea dispondrá de diez días hábiles a partir de su instalación para la aprobación de su reglamento. En caso de no lograrse la aprobación en ese término, se adoptará el proyecto presentado por el Presidente de la República.

“15. La Asamblea deberá aprobar un solo texto de Reforma Constitucional al terminar su período, lo cual no impide que discuta y apruebe, por separado, partes de este texto único. Una vez aprobado por la Asamblea, dicho texto será enviado a la Corte Suprema de Justicia para que ésta decida si la Reforma, en todo o en parte, fue expedida conforme al temario aprobado por los ciudadanos en la votación del 9 de diciembre de 1990. Además, el reglamento señalará expresamente los requisitos de procedimiento cuyo cumplimiento también será objeto de control constitucional por parte de la Corte.

“16. El temario acordado, en el marco de un gran debate nacional sobre los cambios institucionales, será sometido a estudio de Comisiones Preparatorias conformadas por expertos y dirigentes de todas las vertientes ideológicas y representantes de las diversas fuerzas políticas, sociales y regionales, tales como gremios de los principales sectores de la economía, organizaciones cívicas y comunales, organizaciones indígenas y de minorías étnicas, organizaciones estudiantiles y juveniles, organizaciones campesinas, organizaciones feministas y de mujeres, organizaciones de jubilados y pensionados, organizaciones de militares y policías retirados, organizaciones de ambientalistas y ecologistas, organizaciones de derechos humanos, asociaciones de profesionales, asociaciones de universidades públicas, asociaciones de universidades privadas, Iglesia Católica y otras iglesias.

“17. Las Comisiones Preparatorias podrán; entre otros mecanismos para escuchar a la opinión nacional, celebrar audiencias públicas con el fin de ampliar la gama de propuestas y de enriquecer las discusiones.

“18. Una Comisión Asesora del Ejecutivo, compuesta por seis personas designadas por el Presidente de la República procurando dar representación a las fuerzas políticas, se encargará de redactar el proyecto definitivo. Este será presentado a la Asamblea bajo la responsabilidad del Gobierno, previa consulta con los representantes de las mismas.

“19. El Gobierno Nacional tendrá iniciativa para la presentación de proyectos que se someterán a las deliberaciones de la Asamblea, y el Presidente de la República y los Ministros tendrán voz en dichos debates de acuerdo con lo que establezca el reglamento. En la misma forma por intermedio de quien éstas designen, tendrán voz e iniciativa para la presentación de proyectos, las Comisiones Primeras del Congreso de la República, cuyas propuestas se someterán al trámite ordinario. Los miembros del Congreso, con la firma de a lo menos diez (10) de ellos, podrán presentar proyectos que serán considerados conforme al reglamento de la Asamblea. Las organizaciones mencionadas en el punto 16 tendrán iniciativa y podrán ser escuchadas para explicar sus propuestas en los términos que establezca el reglamento. La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado tendrán voz en los términos que determine el reglamento. Los grupos guerrilleros que se encuentren vinculados a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, podrán ser escuchados, a juicio de éste, en los términos que establezca el reglamento. Cuando el proceso hubiere avanzado significativamente a juicio del Gobierno, dichos grupos podrán tener iniciativa y voceros para defender sus propuestas en el seno de la Asamblea, según lo defina el reglamento. Sus voceros no podrán tener asuntos pendientes con la justicia penal.

“20. La Asamblea podrá dictar disposiciones transitorias cuando lo considere necesario sólo para garantizar la aplicación de la reforma.

“21. Las faltas absolutas de los miembros Delegatarios elegidos, o sus ausencias temporales por enfermedad debidamente comprobada, serán cubiertas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en el orden de su inscripción. En tal caso sólo se aplicarán las inhabilidades e incompatibilidades a partir del momento de la posesión del correspondiente miembro delegatario y mientras dure en el ejercicio del cargo.

“22. La Asamblea sesionará en el Capitolio Nacional.”

Que, así mismo, con sujeción al texto aprobado por la mayoría de los colombianos en los pasados comicios, es necesario que el pueblo fije un temario al cual se limite la competencia de la Asamblea Constitucional y que recoja las iniciativas de reforma que de tiempo atrás han sido de interés para las fuerzas políticas, sociales y regionales de la Nación, e incorpore temas nuevos de reconocida trascendencia pública, dentro del propósito de renovación política que animó a los colombianos el 27 de mayo. Este criterio inspiró a los redactores del Acuerdo para lo cual allí se dispuso oír a las diversas fuerzas sociales que integran la nacionalidad, a fin de dar cabida a las más disímiles ideologías y actitudes ciudadanas. En ejecución del



Acuerdo, en medio de un clima de concordia, las distintas fuerzas sociales y políticas escuchadas enriquecieron el temario propuesto cuyo texto es el siguiente:

“Para fortalecer la democracia participativa, acordamos los siguientes temas, que después de ser aprobados por el pueblo, determinarán el ámbito de competencia de la Asamblea y, por consiguiente, el contenido de la Reforma:

#### “1. *Congreso*

Posibilidad de hacer reformas sobre los siguientes puntos:

“1.1 Consagración de algunas diferencias funcionales entre las dos Cámaras.

“1.2 Establecimiento de la circunscripción nacional para grupos o movimientos políticos minoritarios y como mecanismo de representación de intereses nacionales.

“1.3 Régimen de sesiones. Posibilidad de revisar:

“– La autonomía del Congreso en materia de sesiones, para que pueda reunirse por derecho propio de acuerdo con una reglamentación.

“– La ampliación del período de sesiones ordinarias o el establecimiento de dos períodos ordinarios en un mismo año.

“– El establecimiento de sesiones especiales para el ejercicio del control político o para el conocimiento de asuntos relacionados con la planeación y el presupuesto nacional.

“1.4 Régimen de comisiones. Posibilidad de:

“– Conferir atribuciones adicionales a las comisiones permanentes.

“– Autorizar al reglamento para regular las reuniones de las comisiones durante el período de receso del Congreso.

“– Facultar a las comisiones para citar en audiencia especial a personas naturales o jurídicas para conocer o intervenir en asuntos de trascendencia nacional.

“– Establecer nuevos mecanismos que agilicen las sesiones y deliberaciones.

“– Establecer una Comisión Legislativa encargada de conocer de los asuntos relacionados con funciones propias del Congreso y con el ejercicio del control político durante el receso de éste, tales como emitir concepto previo a la declaración del estado de emergencia económica y dar dictamen favorable a los créditos suplementales o extraordinarios.

“1.5 Revisión de los sistemas de elección del Contralor General de la República y del Procurador General de la Nación o de la dirección de instituciones análogas de control fiscal. Posibilidad de prohibir su reelección.

“1.6 Atribuciones del Congreso. Posibilidad de:

“– Fortalecer la participación del Congreso en lo relativo a la planeación y al presupuesto nacional, para ampliar su iniciativa y garantizar que dichos procesos sean públicos, deliberativos y transparentes.

“– Establecer límites a la concesión de facultades extraordinarias e instituir mecanismos de control sobre los decretos-ley que se expidan en ejercicio de las mismas.

“– Revisar si la potestad reglamentaria debe estar exclusivamente en cabeza del Gobierno y permitir que algunas leyes fijen un plazo para su reglamentación por parte del Gobierno.

#### “1.7 Trámite Legislativo. Posibilidad de:

“– Ampliar la iniciativa legislativa a los ciudadanos, y a la rama jurisdiccional sobre asuntos relativos a la administración de esa Rama.

“– Regular la iniciativa de congresistas, diputados y concejales en materias concernientes al régimen de hacienda, sin menoscabo de la iniciativa del gasto que corresponde al Gobierno, y, consecuentemente, abolición de los ‘auxilios parlamentarios’ y las demás partidas que con idéntico propósito dispongan las otras corporaciones públicas. Además, crear mecanismos que impidan la asignación y el uso indebido de los recursos públicos.

“– Revisar el título sobre la formación de las leyes y atribuir al legislador la regulación de algunas de las materias contenidas en dicho título.

“– Revisar especialmente el régimen de objeciones y sanción de proyectos de ley.

#### “1.8 Fortalecimiento del control político del Congreso.

“– Posibilidad de suprimir algunas de las prohibiciones contenidas en el artículo 78 que han impedido el ejercicio efectivo del control político por parte del Congreso.

“– Posibilidad de establecer las mociones de observaciones y de censura, definiendo sus consecuencias.

“– Posibilidad de revisar los procedimientos que implican responsabilidad política de los altos funcionarios ante el Congreso.

#### “1.9 Estatuto del Congresista.

“– Posibilidad de revisar y ampliar el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y de establecer el régimen de conflicto de intereses.

“– Posibilidad de establecer un régimen de responsabilidad de los congresistas mediante la consagración de precisas causales y procedimientos de pérdida de la investidura.

“– Posibilidad de declarar la vacancia para que el propio Congreso asegure el comportamiento ético de sus miembros.

“– Posibilidad de revisar el sistema de inmunidad parlamentaria y el sistema de juzgamiento de los congresistas.

“– Posibilidad de limitar o revisar el sistema de suplencias para faltas absolutas y para ciertas faltas temporales.

“– Reglamentación del régimen de comisiones al exterior.

“1.10 Posibilidad de revisar el sistema de elección de los miembros del Congreso, preservando circunscripciones territoriales para el origen de una de las Cámaras, lo cual no impide que algunos de los miembros de dicha Cámara sean elegidos por circunscripción nacional. En caso de ser modificado, revisar las calidades exigidas para ser miembro del Congreso.

## “2. *Justicia y Ministerio Público*

“2.1 Posibilidad de dotar a la Rama Jurisdiccional y al Ministerio Público de los instrumentos jurídicos necesarios para hacer frente al terrorismo y a la criminalidad organizada, permitiendo que la ley regule mecanismos tales como la inversión de la carga de la prueba para determinar el origen legítimo de bienes, procedimientos de identificación y sanción de interpuestas personas, la rebaja de penas por colaboración eficaz, el levantamiento del velo corporativo para que individuos responsables de hechos ilícitos no se escuden detrás de la personería jurídica de sociedades, el perdón judicial, el juez plural, la protección de la identidad de jueces y testigos, el pago de recompensas y el aumento significativo de sanciones penales, fiscales y pecuniarias. También para la creación de un régimen especial para la lucha contra el terrorismo que involucre la alternativa de creación de jurisdicciones especializadas, excepciones al principio de responsabilidad subjetiva, creación de tipos penales para prevenir y sancionar actos terroristas y procedimientos especiales que señalen los derechos constitucionales que pueden ser suspendidos para poder enfrentar con eficacia estas conductas delictivas. Así mismo, deferir a la ley la diferenciación entre el delito político, el delito común y el de terrorismo. Estudio de otras alternativas para dotar a la rama de instrumentos eficaces para luchar contra el terrorismo.

“2.2 Posibilidad de establecer las bases del sistema acusatorio por medio de la Fiscalía General de la Nación o de otros procedimientos alternativos de investigación criminal, en los términos que señale la ley.

“Posibilidad de atribuir a la ley la implantación de manera gradual del sistema que se considere más conveniente, y de señalar los delitos que serán sometidos a dicho sistema. Se podrá conservar el sistema inquisitivo para el tratamiento de determinados delitos y, en todo caso, se garantizará plenamente el derecho de defensa.

“2.3 Funciones del Ejecutivo, para hacer efectivo el principio constitucional del artículo 119, numeral 2°.

“– Posibilidad de radicar la Dirección de la investigación criminal en cabeza del Ejecutivo para quitarle el carácter exclusivamente judicial a dicha actividad, con el fin de colaborar con la Rama Judicial.

“– Revisión de los procedimientos para la concesión de indultos por delitos políticos.

“2.4 Posibilidad de establecer, en los términos que señale la ley, la institución de ‘Jueces de Paz’, quienes fallarán en equidad, y podrán ser designados con la participación de la comunidad.

“2.5 Posibilidad de consagración del principio de democratización del acceso a la justicia y de delegar en la ley la facultad de determinar los casos en los cuales los ciudadanos requieren representación profesional y la manera de asegurar la efectividad de este principio.

“2.6 Posibilidad de reconocer constitucionalmente que la instrucción adelantada por entidades administrativas o autoridades de policía para imponer sanciones debe respetar el derecho de defensa y las demás garantías constitucionales y, por ende, tiene valor probatorio ante los jueces. Posibilidad de reformar el artículo 58 de la Constitución Política para permitir que entidades o autoridades administrativas puedan cumplir funciones judiciales, bajo control de los jueces.

“2.7 Posibilidad de modificar el artículo 7° de la Constitución en lo relativo a división territorial de la administración de justicia y de hacer más flexible la estructura de la rama, contemplando entre otras, la creación de jurisdicciones especializadas.

“2.8 Posibilidad de atribuir a la ley o a las autoridades que ésta señale, la regulación de las siguientes materias: clases de despachos judiciales, inhabilidades, incompatibilidades, calidades, período, régimen disciplinario y punitivo de funcionarios y empleados judiciales, entre otros.

“2.9 Posibilidad de trasladar competencias del Legislativo al Ejecutivo o al Judicial para que, con base en ‘Leyes Marco’, se regule la organización y el funcionamiento de la Rama Jurisdiccional o de estudiar mecanismos alternativos para asegurar el fortalecimiento de la Rama.

“2.10 Posibilidad de crear mecanismos para asegurar la autonomía de la rama, tales como:

“– Creación de organismos de dirección y administración.

“– Ejercicio de la potestad reglamentaria en materias atinentes a la organización administrativa.

“– Manejo presupuestal.

“– Ampliación de la carrera judicial a todas sus instancias y administración de la misma, con algunas excepciones.

“– Revisión de la paridad política en la Corte Suprema de Justicia, en el Consejo de Estado y en el Tribunal Disciplinario.

“2.11 Ministerio Público.

“– Posibilidad de revisar el régimen del Ministerio Público.

“– Posibilidad de establecer nuevas atribuciones para asegurar la protección de los derechos humanos, el ejercicio de la potestad disciplinaria y la defensa de los intereses colectivos.

“– Posibilidad de que el Procurador, o cualquiera otra autoridad definida por la ley, pueda actuar con base en el principio de ‘verdad sabida y buena fe guardada’, con el fin de preservar la moralidad en el ejercicio de funciones públicas, sin menoscabo del derecho de defensa. La ley señalará los casos en los cuales excepcionalmente se aplicará este principio, y sus efectos.

“– Posibilidad de fortalecer la Procuraduría para promover la sanción del enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos, con inversión de la carga de la prueba, negociación de penas por colaboración eficaz y procedimientos para la identificación y sanción de interpuestas personas. En el caso de particulares, podrá adelantar investigaciones y formular las acusaciones a que haya lugar ante las autoridades competentes.

“2.12 Posibilidad de revisar el artículo 26, para referirlo fundamentalmente a la garantía de los derechos sustanciales y de atribuir a la ley la reglamentación de los alcances del principio de favorabilidad en materia criminal.

“2.13 Posibilidad de dotar a la Rama Jurisdiccional y al Ministerio Público de nuevos instrumentos para la sanción de delitos cometidos por empleados oficiales.

### “3. *Administración Pública*

“3.1 Posibilidad de democratizar la administración pública para permitir que los interesados formulen observaciones a ciertas decisiones administrativas de carácter general antes de que ellas sean adoptadas, sin perjuicio de la autonomía de la administración para tomar decisiones.

“3.2 Posibilidad de atribuir al Gobierno la facultad de fusión, modificación y supresión de algunas entidades públicas.

“3.3 Posibilidad de crear, mediante ley, nuevos tipos de entidades públicas diferentes a los definidos en la Constitución.

“3.4 Posibilidad de permitir un control por parte del Gobierno a la creación, modificación y supresión de entidades públicas de segundo grado. La ley regulará el ejercicio de esta facultad.

“3.5 Posibilidad de atribuir al Gobierno Nacional las facultades relacionadas con el servicio civil que hoy corresponden al Congreso, excepto las dirigidas a garantizar el sistema de carrera administrativa. Posibilidad de crear una jurisdicción especializada para resolver conflictos surgidos por razón de la carrera administrativa o de crear mecanismos administrativos de solución de dichos conflictos.

“3.6 Posibilidad de autorizar a funcionarios de rango inferior al de Presidente, Ministro, Jefe de Departamento Administrativo y Gobernador para la celebración de contratos, fijando un régimen específico de responsabilidad.

“3.7 Posibilidad de atribuir a la ley el establecimiento de mecanismos de control ciudadano sobre los sistemas de contratación administrativa.

#### “4. *Derechos Humanos*

Posibilidad de estudiar:

“4.1 La complementación de la Carta mediante la consagración expresa de nuevos derechos políticos, económicos, sociales y culturales, la ampliación de los existentes y la incorporación de precisos deberes de los ciudadanos y de la sociedad. Dentro de los nuevos derechos se podrán considerar, entre otros, los siguientes: el derecho a la educación, a la intimidad, a la libre locomoción, a la libertad de pensamiento y expresión, al desarrollo y a otros derechos colectivos, al trabajo, a una remuneración justa y adecuada, a la seguridad social, a la huelga salvo en los servicios públicos esenciales, a la salud, a la protección del patrimonio histórico y cultural, al acceso a la información salvo la contenida en documentos reservados según la ley, a la libre formación de la familia y a la protección de la misma, los derechos del anciano, del menor y del niño, etc.

“4.2 La consagración del principio de igualdad, con referencia expresa, entre otros, al origen, la raza, el color, el sexo, la religión, el idioma, la lengua, la opinión política o de cualquiera otra índole, la posición económica o social. Las acciones del Estado estarán orientadas a velar por la eficacia de dicho principio.

“4.3 La consagración expresa del derecho a la vida, a la dignidad humana y a la integridad personal y delegación en la ley de su desarrollo, teniendo en cuenta, entre otros, los avances de la ciencia y la tecnología dentro de un marco de respeto por la dignidad humana.

“4.4 La revisión de la edad necesaria para ser ciudadano colombiano.

“4.5 El fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación para velar por la protección de los Derechos Humanos o la creación de otras instituciones encargadas de tutelarlos, tal como la defensoría de los Derechos Humanos.

“4.6 El señalamiento de algunos Derechos Humanos que necesariamente serán aplicados de manera inmediata sin necesidad de reglamentación legal.

“4.7 La consagración del recurso de amparo para la protección directa y oportuna de los derechos constitucionales en casos concretos o de otros recursos que cumplan el mismo propósito, así como la revisión de la excepción de inconstitucionalidad para hacerla más eficaz en la garantía de los derechos constitucionales.

“4.8 El establecimiento de la obligatoriedad de su observancia por particulares y funcionarios públicos, con la fijación de un régimen de sanciones.

“4.9 La extensión de los alcances del principio de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado, como criterio orientador para la interpretación de las normas sobre derechos, tal como fue consagrado para la propiedad.

“4.10 El establecimiento del principio según el cual, en tiempo de paz, sólo el Congreso podrá reglamentar el ejercicio de los derechos humanos.

“4.11 La consagración de la doble nacionalidad y sus consecuencias jurídicas.

“4.12 La consagración de acciones populares para la defensa de los intereses colectivos.

“4.13 La consagración del derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y adecuado, así como el deber de conservarlo. El Estado tendrá la obligación de proteger los recursos naturales.

“4.14 El reconocimiento del carácter multiétnico de la Nación y respeto a las autoridades y a la cultura indígena, así como a la propiedad de las comunidades indígenas sobre las tierras de resguardo.

“4.15 La consagración expresa de los siguientes principios: La enseñanza básica será obligatoria y gratuita en los establecimientos oficiales, en el grado que determine la ley; la autonomía universitaria será garantizada conforme lo señale la ley; los grupos étnicos, lingüísticos o religiosos tienen derecho a que la instrucción y educación que reciban del Estado o de particulares respete su idioma, sus tradiciones y diferencias.

“4.16 La consagración del principio conforme al cual el Estado debe fomentar la cultura, la ciencia y la tecnología y del derecho de las personas a gozar del beneficio de las mismas en los términos que señale la ley.

“4.17 La consagración del principio según el cual el poder de policía está orientado a permitir la acción del Estado para garantizar el goce efectivo de los Derechos Humanos.

#### “5. *Partidos Políticos y Oposición*

“5.1 Posibilidad de institucionalizar los partidos políticos y de derogar el artículo 47 de la Constitución.

“5.2 Posibilidad de regular la financiación de los partidos y de las campañas electorales así como de establecer la manera de controlar el manejo de sus fondos, y de permitir la financiación estatal, total o parcial, de los mismos.

“5.3 Posibilidad de establecer un estatuto para el ejercicio de la oposición en el cual se contemplen, a lo menos, los siguientes derechos de los partidos y colectividades políticas: acceso a la información y a los medios de comunicación para asegurar el pluralismo informativo, derecho de réplica, presencia de los partidos y colectividades distintos al del Presidente de la República en la dirección de los órganos de control y vigilancia de la administración y vigencia efectiva de la carrera administrativa en las entidades territoriales. Posibilidad de derogar el parágrafo único del numeral primero del artículo 120 estableciendo necesariamente que dicha derogación solamente entrará a regir después de haber sido desarrollado legalmente el estatuto de la oposición arriba mencionado.

“5.4 Posibilidad de consagrar la obligatoriedad de la democratización de los partidos políticos. Intervención de los ciudadanos en la selección de candidatos, en la aprobación de programas y estatutos y en el control del manejo de los fondos de los partidos.

“6. *Régimen Departamental, Distrital y Municipal*

“6.1 Posibilidad de revisar las funciones de gobernadores, asambleas departamentales, alcaldes y concejos distritales y municipales con el objeto de profundizar el proceso de descentralización, sin afectar la división política del territorio.

“6.2 Posibilidad de atribuir a la ley la definición del período de los alcaldes.

“6.3 Posibilidad de establecer la elección popular de gobernadores a partir de 1992.

“6.4 Posibilidad de que la ley regule la revocación del mandato de los alcaldes y gobernadores.

“6.5 Posibilidad de disponer y organizar la participación de la comunidad en la definición de los planes y programas de desarrollo y en las instancias de planeación, así como de introducir el principio de la planeación participativa.

“6.6 Posibilidad de establecer la soberanía fiscal municipal, distrital y departamental, precisando sus límites.

“6.7 Posibilidad de revisar el sistema de elección de contralores departamentales, distritales y municipales y de crear otros organismos de control fiscal. Posibilidad de prohibir su reelección.

“6.8 Posibilidad de autorizar a los alcaldes de las grandes ciudades para delegar funciones administrativas, presupuestales y policivas en otros funcionarios.

“6.9 Posibilidad de autorizar a los departamentos para crear ‘provincias’ como circunscripciones geográficas a fin de facilitar la prestación de los servicios a su cargo.

“6.10 Posibilidad de consagrar el principio conforme al cual, fuera de la división general del territorio, se podrán establecer otras para la prestación de los diferentes servicios públicos.

“6.11 Posibilidad de redefinir el artículo 199 de la Constitución Política sobre el Distrito Especial de Bogotá.

“6.12 Posibilidad de convertir las intendencias y comisarías en departamentos especiales, defiriendo a la ley el correspondiente régimen de circunscripciones electorales, así como su régimen administrativo y fiscal.

“6.13 Posibilidad de revisar la composición y el origen de las Asambleas Departamentales.

“6.14 Posibilidad de consagrar la prohibición de pertenecer al mismo tiempo a varias corporaciones públicas o a una corporación y a una junta de una entidad administrativa.

“6.15 Posibilidad de permitir la consulta popular en todas las entidades territoriales.

“6.16 Posibilidad de redefinir el régimen del Archipiélago de San Andrés y Providencia.



*“7. Mecanismos de participación*

“7.1 Posibilidad de consagrar un principio general sobre la participación ciudadana en la vida política, económica, social, administrativa y cultural de la Nación.

“7.2 Posibilidad de consagrar la soberanía popular.

“7.3 Posibilidad de consagrar y regular el referéndum tanto para asuntos de trascendencia nacional como para reformas constitucionales.

“7.4 Posibilidad de consagrar y regular la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley y de reforma constitucional.

“7.5 Posibilidad de consagrar el principio de la democratización de los gremios y sindicatos para permitir la intervención de sus afiliados en la selección de las directivas, en la fiscalización del manejo de fondos y en la adopción de políticas fundamentales.

“7.6 Posibilidad de consagrar nuevas modalidades de cooperación entre el capital y el trabajo.

“7.7 Posibilidad de consagrar el voto obligatorio o de autorizar expresamente al legislador para establecerlo, con las excepciones que fije la ley, y/o instaurar un régimen de estímulos y sanciones.

“7.8 Posibilidad de regular mecanismos alternativos de reforma constitucional: Acto Legislativo aprobado por el Congreso, Referéndum y Asamblea Constitucional.

*“8. Estado de Sitio*

“8.1 Posibilidad de realizar las siguientes modificaciones al artículo 121 de la Carta:

– Precisión de su carácter transitorio y posibilidad de prorrogarlo.

– Establecimiento de un tratamiento gradual para aplicar frente a las diversas situaciones de alteración del orden público.

– Precisión de los derechos y las garantías que serán inmodificables bajo el Estado de Sitio.

– Determinación con exactitud de aquellos derechos y garantías que podrán ser restringidos y suspendidos.

– Reunión del Congreso o de la Comisión Legislativa por derecho propio.

– Obligatoriedad de rendir un informe sobre las causas y el alcance de las medidas y obligación del Congreso o de la Comisión Legislativa de pronunciarse sobre dicho informe.

– Preservación del control automático de constitucionalidad.

– Fortalecimiento de la acción de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

“– Asimilación del derecho de gentes al derecho internacional humanitario.

“8.2 Posibilidad de revisar el artículo 28 y de instaurar la intervención inmediata del Procurador General de la Nación en los casos de su utilización.

#### “9. *Temas Económicos*

“Posibilidad de estudiar los siguientes puntos:

“9.1 Reforma de las normas sobre planeación económica para entregar al Congreso facultades que aseguren su efectiva participación en la deliberación de las políticas formuladas por el Gobierno, en las decisiones de inversión que conlleva el plan de desarrollo y en los organismos de planificación. Permitir que en dicho proceso participen diversos sectores económicos y sociales, para propiciar la discusión pública de estos temas. Revisión del artículo 80 de la Constitución Política.

“9.2 Revisión de los artículos 208, 209, 210 y 211 de la Constitución Política, con el propósito de modernizar el régimen de hacienda pública.

“9.3 Establecimiento de principios que permitan tanto la democratización de la propiedad como la adopción de mecanismos contra la concentración económica y los monopolios.

“9.4 Consagración del principio de economía solidaria.

“9.5 Revisión de los principios y mecanismos de expropiación, para permitir la por vía administrativa en relación con predios rurales y urbanos.

“9.7 Revisión del artículo 49 de la Constitución Política, que prohíbe la emisión de papel moneda de curso forzoso.

#### “10. *Control Fiscal*

“10.1 Posibilidad de consagrar la iniciativa del Congreso para promover investigaciones con el fin de ejercer el control fiscal.

“10.2 Posibilidad de autorizar al legislador para establecer un control posterior, externo y selectivo.

“10.3 Posibilidad de autorizar al legislador para instaurar un control de gestión y de resultados, incorporando la auditoría operativa, financiera y de sistemas.

“10.4 Posibilidad de establecer dentro de las atribuciones de la Contraloría, una potestad sancionatoria.

“10.5 Posibilidad de establecer mecanismos alternos de control fiscal en todos los niveles de la administración.”

Que la mayoría de los sufragantes el 27 de mayo pasado decidió configurar una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación entera, razón por la cual el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional propuso un sistema de circunscripción nacional, el cual garantiza plenamente la representación de las minorías políticas y de las fuerzas

sociales puesto que elimina el riesgo de que la dispersión de sus adherentes en las distintas circunscripciones territoriales pueda privarlas de una presencia adecuada en el seno de la Asamblea y, además, permite una cabal representación regional dentro del conjunto de delegatarios miembros de la Asamblea;

Que es deber del Gobierno, para cumplir plenamente las decisiones adoptadas el 27 de mayo por los sufragantes y desarrolladas luego en el Acuerdo Político a que se ha hecho referencia, dictar normas que faciliten que el pueblo soberano decida sobre la convocación de una Asamblea Constitucional y sobre su integración y competencia, así como fijar los procedimientos y mecanismos inherentes a tales propósitos, sin los cuales ellos no podrían tener efecto alguno;

Que por decisión del pueblo desarrollada en el Acuerdo Político, la Asamblea Constitucional deberá ser integrada democrática y popularmente, lo cual obliga al Gobierno a dictar normas de carácter electoral a fin de que el designio ciudadano tenga cumplido efecto,

DECRETA:

Artículo 1o. Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, la Organización Electoral procederá a adoptar todas las medidas conducentes a contabilizar los votos que se emitan el 9 de diciembre de 1990, para que los ciudadanos tengan la posibilidad de convocar e integrar una Asamblea Constitucional.

Artículo 2o. La papeleta que contabilizará la Organización Electoral deberá contener un voto afirmativo o un voto negativo.

El texto que deberá contener el voto afirmativo es el siguiente:

*“Sí convoco una Asamblea Constitucional que sesionará entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991, la cual estará regulada por lo establecido en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990. Su competencia estará limitada a lo previsto en dicho Acuerdo. Voto por la siguiente lista de candidatos para integrar la Asamblea Constitucional...”*

El texto que deberá contener el voto negativo es el siguiente:

*“No convoco para el 5 de febrero de 1991 una Asamblea Constitucional regulada por lo establecido en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990.”*

Las papeletas que contengan el voto afirmativo de los ciudadanos y la correspondiente lista de candidatos, deberán identificarse en lugar visible, con el número que les señale la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante sorteo. Podrá agregarse un símbolo que distinga la lista de que se trata, el cual deberá registrarse ante el Consejo Nacional Electoral antes de la fecha señalada en este decreto para el cierre de las inscripciones de listas de candidatos. Dicho símbolo no podrá ser expresivo de antagonismos hacia naciones extranjeras ni en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la Patria.

Artículo 3o. Podrán votar el 9 de diciembre de 1990 los ciudadanos en ejercicio cuyos números de cédulas de ciudadanía hayan sido incorporados al censo electoral vigente para las elecciones del pasado 27 de mayo. Las personas ceduladas con posterioridad a esa fecha, solamente podrán votar en el lugar de expedición de su cédula de ciudadanía, en los sitios que indique la Registraduría Nacional del Estado Civil. El Consejo Nacional Electoral definirá si es técnicamente posible abrir un período para inscripción de cédulas y; en caso afirmativo, cuál será la duración del mismo.

Artículo 4o. No se suspenderá la cedulación con motivo de los comicios del 9 de diciembre de 1990. No obstante, señálese el 9 de octubre próximo como la fecha límite para la incorporación de las nuevas cédulas en el censo electoral, transcurrida la cual, las cédulas de ciudadanía que se expidan no se tendrán en cuenta para los comicios mencionados.

Artículo 5o. A los comicios del 9 de diciembre de 1990 se aplicarán las normas de los Códigos Electoral y Contencioso Administrativo relacionadas con las elecciones para Congresistas y los preceptos que los reglamentan, complementan o adicionan, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de ellos. Particularmente se aplicarán los principios orientadores del sufragio; sistema de cuociente electoral y mayores residuos; integración y funciones de la Organización Electoral; cédula de ciudadanía; censos electorales, salvo en lo relacionado con inscripción de cédulas; exclusión de militares y guardas de rentas y de prisiones de las listas de sufragantes; inscripción de candidaturas, sin desmedro de las normas especiales previstas en este decreto; votaciones; número de horas que duran los comicios; escrutinios en cuanto a lo no regulado en este decreto; causales de reclamación, causales de nulidad; sanciones y procesos electorales.

Artículo 6o. La inscripción de listas de candidatos se hará ante los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil antes de las seis de la tarde del 30 de octubre de 1990. En el momento de la inscripción, la cual deberá ser previa y expresamente aceptada por cada uno de los correspondientes candidatos, éstos deberán acreditar las calidades prescritas en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional.

Ningún candidato podrá inscribirse en más de una lista. Si así lo hiciere, la Registraduría Nacional del Estado Civil, después de haber realizado los cruces correspondientes, excluirá al respectivo candidato de todas las listas mediante providencia que no admite recurso alguno.

Podrán modificarse las listas en caso de falta absoluta o renuncia de alguno o algunos de los candidatos, dentro de un plazo que vence a las seis de la tarde del 4 de noviembre de 1990.

Artículo 7o. Las listas sólo contendrán los nombres de los candidatos principales. No habrá suplentes.

Las faltas absolutas de los miembros delegatarios elegidos, o sus ausencias temporales por enfermedad debidamente comprobada, serán cubiertas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en el orden de su inscripción. En tal caso sólo se aplicarán las inhabilidades e incompatibilidades a partir del momento de la posesión del correspondiente miembro delegatario.

Artículo 8o. Para la inscripción, por cada una de las listas de candidatos deberá acreditarse ante los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, que se ha dado cumplimiento al requisito de la proclamación escrita de candidaturas firmada a lo menos por diez mil (10.000) ciudadanos en ejercicio, en la que conste que expresamente declaran su adhesión a la lista de candidatos de que se trate, identificada por el nombre de la persona que la encabeza. Se señalará el número de la cédula de ciudadanía de cada suscriptor. La Registraduría Nacional hará los cotejos necesarios para establecer la correspondencia entre firmas, números de cédula y los nombres que figuren en el documento, para lo cual el Registrador Nacional del Estado Civil señalará el procedimiento que deba seguirse.

Establécese como mecanismo alternativo del requisito anterior, la constitución de una caución o garantía de seriedad por un valor equivalente a cinco millones de pesos (\$5.000.000.00) la cual podrá consistir en fianza otorgada en favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil por una institución bancaria o una compañía de seguros debidamente facultadas para operar en el territorio nacional. Así mismo, podrá hacerse un depósito de dinero efectivo en el Banco Popular en favor de la misma entidad mencionada. En caso de que la lista de candidatos no obtenga, a lo menos, una votación igual al veinte por ciento (20%) del cuociente nacional, el representante legal del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil hará efectiva la garantía. El producto de la misma se destinará al objeto previsto legalmente para el Fondo.

Artículo 9o. En caso de que no se hayan aceptado previamente las candidaturas, no se comprueben las calidades exigidas para ser miembro Delegatario a la Asamblea, o no se haya dado cumplimiento al requisito de proclamación de candidaturas o al de caución o garantía de seriedad, según el caso, los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil rechazarán la inscripción. Contra esta decisión cabe el recurso de apelación ante el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 10. Los escrutinios se realizarán de acuerdo con los procedimientos establecidos en la ley para la elección de Corporaciones Públicas, pero corresponde al Consejo Nacional Electoral hacer el escrutinio final de los votos emitidos con base en las actas y registros válidos de los escrutinios practicados por sus Delegados, así como declarar la elección de Delegatarios a la Asamblea Constitucional, previa aplicación de las normas sobre cuociente electoral previstas en el artículo 172 de la Constitución Política y después de verificar el cumplimiento de las calidades exigidas en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional. Para la aplicación del cuociente electoral se dividirá el total de votos válidos depositados en el territorio nacional por el número de puestos por proveer, el cual será de setenta (70) si así lo deciden los ciudadanos.

Artículo 11. La Sala Electoral del Consejo de Estado, con sujeción a los trámites establecidos para los procesos electorales, conocerá privativamente y en única instancia de las impugnaciones que se le presenten con fundamento en las inhabilidades previstas en el Acuerdo Político sobre Asamblea Constitucional que adopte la ciudadanía el 9 de diciembre y en las demás causales de nulidad previstas en la Constitución Política vigente y en la ley.

Para los procesos que se inicien con motivo de los comicios a que alude este decreto, redúcense a la mitad todos los términos prescritos para su tramitación, inclusive el previsto para la caducidad de la acción electoral.

Artículo 12. Si después de verificada la inscripción, cuando en la proclamación firmada de candidaturas o en la constitución de la caución o garantía de seriedad se constaten maniobras fraudulentas, tales como falsificación de firmas, uso de cédulas falsas o adulteración de nombres, tales hechos constituirán causal de reclamación ante las autoridades electorales o de nulidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Artículo 13. Las reclamaciones que se formulen durante los escrutinios serán de conocimiento exclusivo de las Comisiones Escrutadoras Municipales o Distritales, en primera instancia, y de los delegados del Consejo Nacional Electoral en segunda instancia. No habrá recurso alguno ante el mencionado Consejo.

Artículo 14. En el mismo sitio donde funcione el jurado de votación, la Registraduría y la Alcaldía Distrital o Municipal instalarán un cubículo dentro del cual cada elector podrá escoger libremente y en secreto la opción que prefiera. Dicho cubículo estará cubierto de manera que el ciudadano quede aislado de los demás electores y de los miembros del jurado de votación.

Artículo 15. El presente Decreto rige desde la fecha de su promulgación y suspende todas las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a los 24 días del mes de agosto de 1990.

CESAR GAVIRIA TRUJILLO.

El Ministro de Gobierno, *Julio César Sánchez García*; el Ministro de Relaciones Exteriores, *Luis Fernando Jaramillo Correa*; el Ministro de Justicia, *Jaime Giraldo Angel*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Rudolf Hommes Rodríguez*; el Ministro de Defensa Nacional, *Oscar Botero Restrepo*; la Ministra de Agricultura, *María del Rosario Sintés Ulloa*; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Francisco Posada De la Peña*; el Ministro de Salud, *Antonio Navarro Wolff*; el Ministro de Desarrollo Económico, *Ernesto Samper Pizano*; el Ministro de Minas y Energía, *Luis Fernando Vergara Munárriz*; el Ministro de Educación Nacional, *Alfonso Valdivieso Sarmiento*; el Ministro de Comunicaciones, *Alberto Casas Santamaría*; el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *Juan Felipe Gaviria Gutiérrez*.

### III. DEFENSAS E IMPUGNACIONES

Durante el término de fijación en lista se oyeron numerosas voces de ciudadanos que intervinieron en el proceso conforme al derecho que expresamente les concede la Constitución, en ocasiones para impugnar la validez del decreto en forma total y a veces para hacerlo con relación a partes de él; otras veces para defender su conformidad con la Carta Política; finalmente, algunos pidieron que la Corte se inhiba porque consideran que se trata de una medida con fuerza política que rebasa sus competen-

cias y que propicia un pronunciamiento del constituyente primario que escapa a todo juicio constitucional.

En breve síntesis, los defensores del decreto argumentan que su significado es el de permitir una operación electoral, lo cual es posible a través de ley conforme al artículo 180 de la Constitución que le defiere esas materias; dicen también que la Nación es la depositaria de la soberanía a términos del artículo 2º *ibidem* y que ella puede ejercer su poder cuando a bien lo tenga para lo cual no empece el artículo 13 del plebiscito de 1º de diciembre de 1957 que consagró un principio contrario pero modificable por el mismo constituyente primario.

Hay quienes se muestran partidarios de la convocatoria de una Asamblea Nacional que tenga el carácter de constituyente y no de meramente constitucional como se pretende.

Algunos se detienen en aspectos particulares del decreto para decir, por ejemplo, que el derecho de postulación que aquí se limita por la proclamación del candidato mediante la firma de 10.000 adherentes o la prestación de una garantía, ha sido regulado dentro de las competencias de la ley y siguiendo prácticas conocidas en otros países, las cuales describen.

Otros, por el contrario, critican aspectos concretos del decreto. Se basan todos en la existencia de una violación de los principios democráticos que deben inspirar la Asamblea, pues se convoca a una reforma limitada y elitista que deja por fuera las expresiones genuinas de la Nación. Estas glosas se enderezan especialmente contra los siguientes aspectos de la norma: a) el número de delegatarios, que se estima insuficiente; b) la conformación de la Asamblea, tenida como antidemocrática y excluyente, y c) las limitaciones establecidas al temario, que en su sentir, no se compadecen con la amplitud de los poderes del constituyente primario; por todo esto se critica la inclusión en el decreto del acuerdo político celebrado por el Presidente de la República con varios partidos.

Quienes impugnan la validez constitucional del decreto se fundamentan en que hay quebrantamiento del artículo 218 de la Carta, concordado con el 13 del Plebiscito de 1º de diciembre de 1957, pues no se les observa ni en cuanto a la competencia para reformar el Código Fundamental, que pertenece exclusivamente al Congreso, ni en cuanto al procedimiento que ha de seguirse para ese fin. También se dice que no puede establecerse preeminencia entre los artículos 2º y el 218 mencionados porque entre las distintas disposiciones constitucionales no las hay jerárquicamente superiores y entre ellas debe buscarse la armonía y no el conflicto. Igualmente se alega que la Nación no es equivalente del cuerpo electoral y que, aun si lo fuera, el que ahora se llama a tomar la decisión en materia constitucional, es solamente un segmento.

La Corte ha estudiado con sumo cuidado todas estas intervenciones.

#### IV. EL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador General de la Nación rindió la correspondiente vista fiscal que se recibió en la Secretaría de la Sala Constitucional el día 14 de septiembre.

Después de clasificar las impugnaciones y coadyuvancias y de encontrar cumplidos por el decreto los requisitos formales, el señor Procurador describe la preceptiva contenida en él y entra a estudiar lo que rotula como “la conexidad del Decreto. Alcance del artículo 121”, de lo cual cabe destacar que se remite expresamente a lo dicho por ese despacho con ocasión de la revisión del Decreto 927 de este año, oportunidad en la cual no halló fundada la necesaria conexidad, y afirma que “por regla general tales decretos contienen determinaciones legales y no constitucionales” y tienen carácter transitorio y no permanente, por lo cual “no sobra resaltar el hecho de que las materias reguladas en el decreto, por lo general, tienen efectos permanentes, lo que no suele ocurrir con las normas del Estado de Sitio”.

En cuanto a los acuerdos políticos, a los cuales dedica un epígrafe especial, dice que son actos administrativos que pueden ser acusados ante la respectiva jurisdicción, pero que en la medida en que el acuerdo político hace parte del decreto revisado, estaría formalmente sometido al proceso de revisión constitucional por parte de la Honorable Corte Suprema de Justicia”.

Se refiere luego el concepto fiscal a “las medidas electorales”, y en su desenvolvimiento toca nuevamente el aspecto de conexidad para negarla, así como termina este acápite con la pregunta de si “¿puede utilizarse el Estado de Sitio para modificar las mayorías establecidas por la Constitución Nacional en materia de elección?”.

En seguida hace el señor Procurador un recuento de las normas que el país se ha dado con respecto a la reforma de la Constitución a partir de 1886 y transcribe el artículo 13 de la reforma plebiscitaria de 1957 y el 218 de la actual codificación que corresponde al texto adoptado en 1968; hace después lo que él llama, una “reseña jurisprudencial” del asunto y dentro de ella plantea dos tesis posibles: la de la inhibición, por tratarse de una medida política, y la de la inconstitucionalidad porque “para el Ministerio Público resulta claro que no puede utilizarse el mecanismo puro del Estado de Sitio para impulsar una reforma Constitucional por fuera de las prescripciones del artículo 218 de la Carta”.

Finalmente, el colaborador del Ministerio Público resume así su concepto: “Planteado el problema con estos términos –y ubicado en el terreno político y no estrictamente jurídico como lo quiso la Honorable Corte en el fallo del 24 de mayo– se llega también a la necesidad del pronunciamiento inhibitorio. Otra sería la conclusión si de manera rigurosa se comparan las normas del decreto con las previsiones del artículo 218 de la Carta Fundamental.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. *Competencia*

Por tratarse de un decreto expedido con base en las facultades otorgadas al Presidente de la República en virtud del artículo 121 de la Constitución Nacional, esta Corporación es competente para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad de acuerdo con lo previsto por el parágrafo del artículo citado, en concordancia con el artículo 214 del Estatuto Fundamental.



No comparte la Corte la tesis del señor Procurador, según la cual debería declararse inhibida para estudiar el Decreto 1926 de 1990, por tratarse de un acto político derivado de un mandato de la misma naturaleza otorgado por el Pueblo el pasado 27 de mayo.

Si bien, en sentencia de mayo 24 del presente año se afirmó que con la votación que pudiese producirse en favor de la convocatoria de una Asamblea Constitucional, se confería un mandato político, también es cierto que el mecanismo utilizado para permitir la manifestación popular que convoque la Asamblea, es un decreto de Estado de Sitio, cuyo control le corresponde a la Corte según las normas citadas. Obsérvese que la disposición citada en el Decreto que se revisa es la del artículo 121 de la Carta y no el eventual fundamento que se podría encontrar en la clara manifestación de la voluntad popular, expresada en la votación del 27 de mayo y contabilizada en virtud de la orden contenida en el Decreto 927 de 1990, declarado constitucional en su oportunidad por esta Corporación.

## 2. Aspectos formales.

El Decreto *sub examine* lleva la firma del Presidente y de todos sus Ministros, tal como lo ordena la Constitución Nacional, y produce efectos temporales “mientras subsista turbado el orden público”, por lo que cumple con los requisitos formales que la Carta impone a este tipo de actos.

## 3. Conexidad

Las indudables similitudes que existen entre este decreto y el 927 de mayo 3 ligan hasta el punto de hacer predicables de él los motivos de conexidad que con respecto al último encontró la Corte en su sentencia de mayo 24.

Así, la Corte expresó que el fortalecimiento de las instituciones políticas fundamentales era necesario para hacer frente a las muy diversas formas de ataque a que se viene sometiendo la paz pública y que así lo había entendido la opinión nacional hasta convertirse en este punto en un “clamor popular” que tenía significación política; a este respecto dijo también: “Este movimiento ha sido tan eficaz, que los mismos alzados en armas en todos los acuerdos que vienen realizando con el Gobierno para poner fin a la subversión, han condicionado su reintegro a la vida civil a la realización de dicha Asamblea”.

La Corte enfatizó su punto de vista mediante este interrogante:

¿Cómo se puede afirmar la falta de conexidad de una medida de carácter extraordinario que en una sociedad en crisis pretenda facilitar la expresión de la voluntad popular en asunto de tanta monta como su régimen institucional, cuya legitimidad proviene precisamente del respaldo de esa voluntad?

Hay, pues, conexidad suficiente entre esta medida y la recuperación del orden público turbado.

Si bien el Decreto 1926 de 1990, *considerado en su conjunto*, tiene conexidad con los motivos que determinaron la declaratoria del estado de sitio, carecen de ella

algunos de los puntos consignados en el temario del acuerdo de las fuerzas políticas celebrado el 2 de agosto de 1990, ampliado por el del 23 de agosto del mismo año, como los contenidos en los numerales 1.4 y 1.6, punto 2, en la parte que dice: "instituir mecanismos de control sobre los decretos-ley que se expidan en ejercicio de facultades extraordinarias", pues no advierte la Corte que esta función a ella atribuida en el artículo 214, ordinal 2° ni su ejercicio por ella sean motivo de perturbación del orden público. Sobre este tema conviene agregar también que la Corte tiene competencia para revisar tanto la parte resolutive como la motiva para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que expida el Gobierno Nacional durante el estado de sitio, máxime en casos como el presente, cuando ella está íntimamente vinculada con la parte resolutive del decreto; en efecto el artículo 2° del Decreto 1926 de 1990, al señalar el texto de las papeletas en favor y en contra de la convocatoria de la Asamblea Constitucional, expresamente dice que ella estará regulada por lo establecido en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990. De lo contrario, le bastaría al gobierno incluir en los considerandos puntos esenciales del decreto para evadir su control constitucional por la Corte Suprema de Justicia, haciendo nugatoria la perentoria disposición del párrafo del artículo 121 de la Carta Fundamental que lo exige, como salvaguardia mínima del orden institucional y de los derechos ciudadanos. Ya es mucho que a las muy amplias facultades ordinarias del Ejecutivo, características de nuestro régimen presidencialista, se agreguen las de legislador de excepción que le otorga el citado artículo 121 en las circunstancias especialísimas que él prevé, como para dejar estas últimas sin control alguno.

Al estudiar el Decreto 927 de 1990, la Corte encontró, con argumentos perfectamente válidos en el asunto que se analiza y con circunstancias materiales que no han variado sustancialmente, que la autorización que el Gobierno hace para que la organización electoral contabilice los votos que se puedan presentar por la convocatoria de una Asamblea Constitucional es una medida que encuentra relación de conexidad con los hechos generadores de la perturbación que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Sitio.

Esta afirmación encuentra su sustento en las manifestaciones de violencia que continuamente azotan al país, en la ineficacia de las instituciones para enfrentar esas situaciones, en la necesidad de "rediseñar" dichas instituciones para ponerlas acordes con los tiempos modernos, en la decisión de la voluntad popular mayoritariamente expresada el pasado 27 de mayo en favor de la posibilidad de convocar una Asamblea Constitucional y -sobre todo- en el fundamento de legitimidad que debe tener la organización política.

Dicho concepto lleva implícito igualmente el reconocimiento de la evolución del derecho constitucional y del papel de las constituciones en el mundo moderno. Si bien el derecho a darse una constitución jurídica, como reguladora de la organización política, surge inicialmente con la función primordial de limitar el ejercicio del poder, de atribuir competencias, también es cierto que hoy se le agrega la de integrar los diversos grupos sociales, la de conciliar intereses opuestos, en la búsqueda de lo que se ha denominado el consenso constitucional, por lo que el acuerdo sobre el contenido de la Constitución se convierte en una premisa fundamental para el

restablecimiento del orden público, la consecución de la armonía social, la convivencia ciudadana y la paz, con todo lo que dicho concepto implica, como fin último de la organización estatal.

El deber de guarda de la integridad de la Constitución incluye el de la preservación de los valores inmanentes de la organización política, para evitar un rompimiento del orden constitucional, permitiendo que por los cauces institucionales se introduzcan en la Carta las modificaciones necesarias para que en ella se sienta reflejada la sociedad.

#### 4. *El artículo 218 de la Constitución*

##### a) Texto del artículo:

“Artículo 218. La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, sólo podrá ser reformada por un acto legislativo discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por ésta nuevamente debatido, y, últimamente, aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada cámara. Si el gobierno no publicare oportunamente el proyecto de acto legislativo, lo hará el presidente del Congreso.”

##### b) Texto del artículo 13 del Plebiscito del 1º de diciembre de 1957.

“En adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución.”

Puede el derecho visualizarse desde dos perspectivas: la lógica y la ontológica. La primera lo muestra como un conjunto de normas, es decir, de juicios hipotéticos que imputan una cierta consecuencia a un antecedente, a través del “deber ser”, para usar la terminología kelseniana, “si es A debe ser B”; dichas normas se vinculan entre sí en cuanto la de inferior jerarquía se creó conforme a la de superior jerarquía, es la llamada “teoría de los grados del derecho” o de la “pirámide jurídica”, también debida al filósofo vienés. Tiene el defecto fundamental de que no puede dar respuesta adecuada a la pregunta sobre por qué vale la norma de grado superior, es decir la Constitución. Para algunos dicha validez proviene de una norma de derecho internacional (Von Verdross); para otros, como uno de los ponentes, es una norma de derecho natural. Kelsen se coloca en una difícil situación pues al apelar al concepto de eficacia, introduce un elemento del mundo del ser, lo cual contraría la pureza metodológica que quiso lograr con su “Teoría Pura del Derecho”, aunque trate de salvar esa obvia crítica hablando de una norma fundamental como presupuesto gnoseológico del orden jurídico y describiendo la relación entre validez y eficacia como la “tensión entre el ‘deber’ y el ‘ser’”. A este respecto conviene transcribir algunas ideas de su obra más reciente:

“Por último llegamos a alguna constitución que es históricamente la primera y que fue establecida por un usurpador individual o por alguna clase de asamblea. La validez de esta primera constitución es el último presupuesto, el postulado final del cual depende la validez de todas las normas de nuestro orden legal... El documento que contiene la primera constitución es una constitución real, una norma obligatoria solamente bajo la condición de que la norma básica se presupone ser válida... La

respuesta podría ser que los autores de la primera constitución tenían poder derivado de Dios... Cada jurista presumirá que el orden antiguo –al cual no corresponde ya ninguna realidad política– ha cesado de ser válido, y que todas las normas que son válidas dentro del nuevo orden, reciben su validez exclusivamente de la nueva constitución. Síguese de aquí, de este punto de vista jurídico, que las normas del viejo orden no pueden reconocerse más como normas válidas... Tan sólo el fenómeno de la revolución muestra claramente el significado de la norma básica... Si tratamos de hacer explícita la presuposición sobre la cual descansan estas consideraciones jurídicas, encontramos que las normas del viejo orden se miran como carentes de validez porque en conjunto, ha perdido su eficacia... La eficacia de todo el orden legal es una condición necesaria para la validez de cada una de las normas de dicho orden.

“Una *conditio sine qua non*, pero no una *conditio per quam*... El principio de legitimidad está restringido por el principio de efectividad... La norma básica de un orden legal nacional no es producto arbitrario de la imaginación jurídica. Su contenido está determinado por hechos. La función de la norma básica consiste en hacer posible la interpretación normativa de ciertos hechos, y ello significa la interpretación de hechos como la creación y aplicación de normas válidas... Por lo tanto un orden normativo pierde su validez cuando la realidad no corresponde ya a él, por lo menos en cierto grado. La validez de un orden legal depende así de su conformidad con la realidad, de su eficacia. La relación que existe entre la validez y la eficacia de un orden legal –es, por así decirlo, la *tensión entre el deber ‘y el ser’*– puede determinarse solamente por niveles máximos y mínimos... La eficacia del derecho pertenece al ámbito de la realidad y se llama frecuentemente el poder del derecho. Si sustituimos eficacia por poder, entonces el problema de validez y eficacia se transforma en el problema más común de ‘derecho capacidad’. Y entonces la solución aquí presentada se convierte tan sólo en la expresión precisa del truísmo según el cual aunque el derecho en sentido objetivo no puede existir sin poder, sin embargo, dicho derecho y poder, derecho subjetivo y capacidad, no son lo mismo. (Kelsen, Hans, ‘Teoría General del Derecho y del Estado’, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1949, pp. 115 a 121).

Pero el asunto es de mayor calado: El derecho no pertenece al ámbito de lo lógico ni el jurista debe limitarse a examinarlo como un simple conjunto de normas. Su ser ontológico se halla en el mundo de los valores y por lo tanto exige preguntarse sobre la utilidad o inutilidad de las normas jurídicas para realizar determinados fines que se juzgan valiosos para la comunidad (Vid. Del Vecchio, Giorgio y Recasens-Siches, Luis, ‘Filosofía del Derecho’, Unión Tipográfica y Editorial Hispano Americana-UTHEA, tomo I, México, 1946, pp. 153-155).

Uno de esos valores es la paz; no solamente reconocido universalmente como tal, sino expresamente mencionado en el preámbulo de nuestra constitución, que conforme dice la Sentencia número 31 de mayo 19 de 1988 (MM. PP. doctores Hernando Gómez Otálora y Jaime Sanín Greiffenstein) proferida por esta Corporación, sirve como criterio interpretativo de sus disposiciones.

Así pues, tanto por razones filosóficas como jurisprudenciales, para definir si el Decreto 1926 de 24 de agosto de 1990 es constitucional no basta compararlo con los

artículos 218 de la Constitución y 13 del plebiscito del 1° de diciembre de 1957 si no tener en cuenta su virtualidad para alcanzar la paz. Aunque es imposible asegurar que el mencionado decreto llevará necesariamente a la anhelada paz, no puede la Corte cerrar esa posibilidad.

### 5. *El Constituyente Primario*

Según principios generalmente aceptados en derecho constitucional, tres son los elementos que configuran un Estado: el territorio o “país”, el pueblo que lo habita o “nación” y el orden jurídico que lo organiza.

A la “nación” se refiere el artículo 2° de la Carta fundamental así:

“La soberanía reside esencial y exclusivamente en la nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece.”

Para precisar con exactitud el alcance de la disposición transcrita se analizó exhaustivamente la obra “Derecho Público Interno de Colombia” de don José María Samper, una de las figuras más destacadas del Consejo Nacional de Delegatarios, que redactó las bases de la Constitución de 1886, algunos de cuyos apartes se transcriben a continuación:

“En toda nación, si ésta existe en realidad, sobre todo, en el concierto internacional, la soberanía es una e indivisible. Cualquiera división que se haga, en la forma, no es de la soberanía (supremo poder o autoridad), sino meramente de su ejercicio. Si la soberanía, como principio vital colectivo, es propia de la nación, no puede haber dentro de ésta otros soberanos, so pena de anularse el principio. Esta es la verdad que la Constitución de 1886 ha restablecido.”

“Pero no creyeron los constituyentes que bastaba a determinar la base fundamental de la república en el artículo 1°. ¿Por qué? Porque al definir la nación, era necesario proclamar su soberanía, e importaba determinar la verdadera residencia de este principio de autoridad.

“En efecto, si la nación es un compuesto de cuatro elementos necesarios, la idea misma de su existencia es inseparable de otra idea sintética: la de su soberanía. No se concibe el objeto de una nación, ni la razón de ser de su existencia, sin su soberanía, dado que esta soberanía es la autoridad moral al propio tiempo que la efectividad del poder con que cada nación dispone de su suerte y figura, de igual a igual, en el concierto de todos los Estados constituidos o nacionalidades organizadas en que está dividido el mundo civilizado.

“Si, pues, la soberanía es el principio fundamental, en orden a lo político (cosa de todos o muchos) era necesario, después de proclamar la existencia, el nombre y la forma general de la nación, proclamar también su soberanía, como principio esencial, y determinar su residencia. Esta determinación, hecha por el artículo 2°, es la confirmación explícita del 1°. Si la soberanía colombiana reside esencial y exclusivamente en la nación, en toda ella, y de ella emanan los poderes públicos, es patente la unidad nacional: la soberanía es así única, indivisible, tan absoluta cuanto es o puede serlo la existencia de la nación; ninguna otra soberanía puede serle contrapuesta,

dentro de la nación; ella es el todo y lo contiene todo para Colombia, y ningún poder público será legítimo ni reconocido, si no emana de esa única soberanía. Su consecuencia necesaria es la unidad de esos poderes públicos, no obstante su separación de formas y de modo de obrar". (Op. cit., Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, tomo II, pp. 12-13).

Así pues, la nación o sea el pueblo que habita nuestro país, es el constituyente primario del cual emanan los poderes constituidos o derivados. No simplemente la personificación de la República unitaria que sucedió a los Estados soberanos de la Constitución de Río Negro (1863) pues para ello bastaba el artículo 1º de la Carta, conforme al cual "la nación colombiana se reconstituye en forma de república unitaria".

Como la nación colombiana es el constituyente primario, puede en cualquier tiempo darse una constitución distinta a la vigente hasta entonces sin sujetarse a los requisitos que ésta consagraba. De lo contrario, se llegaría a muchos absurdos: el primero de ellos que la reforma Constitucional de 1957 no vale por haber sido fruto de un plebiscito; que también fue nugatoria la de 1886 por no haberse sujetado a los difícilísimos procedimientos previstos por la Constitución de Río Negro (1863) para modificarla.

#### 6. *Límites del poder Constituyente Primario.*

Siendo la Nación el constituyente primario y teniendo ella un carácter soberano, del cual emanan los demás poderes, no puede tener otros límites que los que él mismo se imponga, ni los poderes constituidos pueden revisar sus actos. Así lo ha sostenido la Corte en dos fallos relativos al plebiscito del 1º de diciembre de 1957:

El primero de ellos fue el de noviembre 28 de 1957 (M.P. doctor Guillermo Hernández Peñaloza), en dos de cuyos apartes se lee:

"... porque si se da alguna virtualidad jurídica a los hechos revolucionarios es por descansar en la voluntad de la Nación.

"....."

"El derecho para convocar al pueblo para que apruebe o impruebe la reforma no lo deriva propiamente de todas las normas consignadas en la Carta, sino del poder migno de la revolución, del estado de necesidad en que ésta se halla de hacer tal reforma, y del ejercicio de la soberanía latente en el pueblo como voluntad constituyente, o sea la que denominan los expositores, el momento del pueblo constituyente". (Sentencia de noviembre 28 de 1957. M.P., doctor Guillermo Hernández Peñaloza, G.J. tomo 86, números 2188, 2189 y 2190, p. 431).

Más recientemente, en la Sentencia número 54 de 9 de junio de 1987 (M.P. doctor Hernando Gómez Otálora), se lee:

"Cuando la Nación, en ejercicio de su poder soberano e inalienable, decide pronunciarse sobre el estatuto constitucional que habrá de regir sus destinos, no está ni puede estar sometida a la normatividad jurídica que antecede a su decisión. El acto constituyente primario es en tal sentido, la expresión de la máxima voluntad política, cuyo ámbito de acción por su misma naturaleza, escapa a cualquier delimitación

establecida por el orden jurídico anterior y, por ende, se sustrae también a todo tipo de juicio que pretenda compararlo con los preceptos de ese orden.”

7. *Límites impuestos por el constituyente primario en las elecciones del 9 de diciembre*

El artículo primero ordena a la organización electoral adoptar todas las medidas conducentes a contabilizar los votos que se emitan el 9 de diciembre de 1990, para que los ciudadanos tengan la posibilidad de convocar e integrar una Asamblea Constitucional. El artículo segundo establece el contenido de las papeletas que se contabilizarán y los artículos siguientes establecen disposiciones de mecánica electoral, normas todas éstas que adicionan las electorales actualmente vigentes.

En sentencia del 24 de mayo de 1990, la Corte encontró que dichas disposiciones no violaban precepto constitucional alguno.

Las tarjetas depositadas en las elecciones del 27 de mayo de 1990 contenían limitaciones al poder del propio constituyente primario por el texto mismo de ellas, según puede apreciarse del citado artículo, que se transcribe a continuación:

“Para fortalecer la democracia participativa, ¿vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?

SI

NO”.

En síntesis, la Asamblea Constitucional tenía como función reformar la Constitución Política de la Nación a fin de fortalecer la democracia participativa, en ella deberían tener representación las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, y debería integrarse democrática y popularmente.

La médula de tales limitaciones sería pues el fortalecimiento del sistema democrático-participativo, a través de un mecanismo representativo. Conviene, por lo tanto adentrarse en la noción de democracia-participativa e indagar si esa finalidad última es congruente con el carácter representativo que se da a la propia Asamblea.

La democracia es una forma de gobierno en la cual la Nación adopta las decisiones, en oposición a otras, como la monarquía, en la cual una persona, llámese rey, emperador o de cualquier otra manera, es quien las toma.

La democracia puede ser directa o indirecta. En la primera actúa toda la nación; en la segunda, representantes de ella. La primera es práctica cuando el número de los miembros de la asamblea es reducido, pero ciertamente no se acomoda a Estados como Colombia, con una población de 30 millones de habitantes, aproximadamente.

Por lo tanto, debe entenderse que la “democracia” a la cual aludió el constituyente primario, es la indirecta y que el término “participativa” alude a que ésta efectivamente represente a la Nación, por ejemplo, perfeccionando el sistema de votación, el funcionamiento del Congreso y la accesibilidad a éste por parte de los

ciudadanos. Tal interpretación, por lo demás, se ajusta al carácter representativo que el propio constituyente primario quiso darle a la Asamblea Constitucional.

No escapa a la Corte la trascendencia y alcance de la decisión que ahora profiere y los riesgos que algunos señalan en forma premonitoria; pero también considera que dentro de la tradición política y jurídica de la República que arranca desde los albores de la Independencia, existe un plexo de convicciones y principios que legitiman la validez del sistema democrático y que de seguro obligarán a los ciudadanos a proceder con la más elevada responsabilidad, y a la Asamblea Nacional Constitucional a interpretar las necesidades y esperanzas de la Nación que tiene derecho a buscar nuevos caminos que garanticen un mejor proyecto de vida de normal convivencia, paz, libertad y justicia social.

Como se ha comprobado históricamente el Constituyente no decide en el vacío sino que recoge sus soluciones en lo que ha sido, lo que es y lo que debe ser la Nación en una interpretación racional y responsable de su destino jurídico, político, económico y social.

Es un dato más que se ha proyectado tanto en la historia de Colombia como en la de otras naciones, que cuando las instituciones adoptan sistemas demasiado rígidos para su reforma, surgen crisis y perturbaciones que pueden poner en grave peligro los valores fundamentales de la convivencia y el sistema republicano y democrático. Por eso es preciso proceder con toda diligencia y previsión a interpretar los anhelos de cambio y renovación de las instituciones que ha expresado el pueblo, primero informalmente y luego el 27 de mayo en forma legítima y avalada por la propia Sentencia número 59 de 24 de mayo de 1990 de la Corte Suprema de Justicia.

En pocas pero trascendentes palabras, el Poder Constituyente Primario, representa una potencia moral y política de última instancia, capaz, aun en las horas de mayor tiniebla, de fijar el curso histórico del Estado, insurgiendo como tal con toda su esencia y vigor creativos. Por esto mismo, sabe abrir canales obstruidos de expresión, o establecer los que le han sido negados, o, en fin, convertir en eficaz un sistema inidóneo que, por factores diversos, ha llegado a perder vitalidad y aceptación.

#### 8. *Otras limitaciones impuestas por el Decreto 1926 de 24 de agosto de 1990*

El Decreto *sub examine* contiene limitaciones adicionales a las que se impuso el propio constituyente primario, contenidas en los acuerdos de las fuerzas políticas del 2 y del 23 de agosto de 1990, especialmente un temario limitativo que, por las razones expuestas, deberá declararse inconstitucional.

En efecto, por cuanto la Asamblea Nacional Constitucional que será conformada por el pueblo como Constituyente Primario en las elecciones que se convocan para el próximo 9 de diciembre no puede ser limitada en su competencia, como lo señala el Decreto 1926 de 1990, la Corte procederá a declarar como inexecutable todas aquellas limitaciones que en la parte motiva y en la parte resolutive implican restricción al ejercicio pleno de su soberanía. Entre ellas, particularmente, las



referentes al temario acordado por las fuerzas políticas; las que contienen el numeral 4° de las bases del Acuerdo Político; las del numeral 15 de las mismas que facultan a la Corte para revisar los actos del constituyente primario y las demás expresiones que tienen igual o similar alcance.

Especialmente se declararán contrarias a la Carta las limitaciones que aparecen en el texto de la papeleta del voto afirmativo o negativo a que se refiere el artículo 2° del Decreto.

Conviene añadir que, desde luego, no todas las cláusulas de los acuerdos políticos limitan indebidamente al constituyente primario, sino que por el contrario, tienden a asegurar la independencia y dedicación que los miembros de la Asamblea Constitucional deben tener para el éxito de ésta, como el régimen de inhabilidades presentes y futuras, consagradas en los puntos 9 y 12.

En cuanto a las inhabilidades actuales y futuras advierte la Corte que no contrarían la Carta y por lo tanto se consideran exequibles, no sólo por razones jurídicas sino también de orden político y de ética administrativa.

La Asamblea Nacional Constitucional debe estar integrada por personas que no mantengan vínculo alguno con el Estado, y especialmente en el campo de las corporaciones públicas, Senado, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Consejos Intendenciales y Comisariales para que ejerzan sus funciones con plena autonomía, desinterés y responsabilidad.

Así, surge de textos claros del Decreto y de su interpretación integral y teleológica, por cuanto no se quiere acumular en unas mismas personas o entidades funciones tan distintas y concentradas, que llegan hasta el punto de ser incompatibles y que históricamente son las que han llevado al país a buscar este mecanismo alternativo y extremo de Reforma Constitucional.

Agrega la Corte que la efectividad de dichas inhabilidades está asegurada por el artículo 11 del decreto en revisión, conforme al cual “la Sala Electoral del Consejo de Estado, con sujeción a los trámites establecidos para los procesos electorales, conocerá privativamente y en única instancia de las impugnaciones que se le presenten con fundamento en las inhabilidades y en las demás causales de nulidad previstas en la Constitución Política vigente y en la ley”, norma que no fue declarada inexecutable, por no contrariar ningún texto de la Carta.

#### *9. Contravención del artículo 16 de la Carta*

Aparte de las indebidas limitaciones al constituyente primario, encuentra también la Corte que la parte del artículo 8° que dice: “Establécese como mecanismo alternativo del requisito anterior, la constitución de una caución o garantía de seriedad por un valor equivalente a cinco millones de pesos (\$5.000.000.00), la cual podrá consistir en fianza otorgada en favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil por una institución bancaria o una compañía de seguros debidamente facultadas para operar en el territorio nacional. Así mismo, podrá hacerse un depósito de dinero efectivo en el Banco Popular en favor de la misma entidad mencionada. En caso de que la lista de candidatos no obtenga, a lo menos, una votación igual al veinte por ciento (20%) del cuociente nacional, el representante

legal del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil hará efectiva la garantía. El producto de la misma se destinará al objeto previsto legalmente por el fondo” es contrario el principio de igualdad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Nacional y por tanto deberá declararse inexecutable.

#### 10. *Imposibilidad de inhibirse*

El señor Procurador General de la Nación, al igual que algunos impugnadores del Decreto sugieren que la Corte se inhiba de pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 1926 en atención al poder ilimitado del constituyente primario, al cual se refirió ya la Corporación en el punto 6 de estas consideraciones. Es cierto que en las sentencias citadas en este punto la Corte se inhibió, pero no puede hacerlo en el presente caso, por no hallarse frente a una demanda de inconstitucionalidad sino de la revisión oficiosa o forzosa de un decreto expedido en desarrollo del estado de sitio. En efecto, el parágrafo del artículo 121 de la Carta fundamental dispone:

“El gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento.”

No puede la Corte evadir tan perentorio mandato, inspirado en muy sanas razones: el Ejecutivo tiene amplísimos poderes en un régimen presidencialista como el Colombiano. Ya es mucho que, en las situaciones excepcionales del artículo 121, se le otorguen además funciones legislativas, como para dejarlas sin control alguno.

#### 11. *El Decreto Legislativo*

a) *Estructura.* El Decreto Legislativo 1926 de 24 de agosto de 1990 tiene una muy peculiar estructura que dificulta su revisión, de una parte incluye en su parte motiva el acuerdo de las fuerzas políticas de agosto 2 de 1990, complementado por el del día 23 del mismo mes y año; de otra parte, dicho acuerdo está constituido por dos partes, claramente diferenciables; una que se refiere a la convocación del constituyente primario y a la integración y organización de la Asamblea Nacional Constitucional (puntos 1 a 22, págs. 5 a 13 del Decreto) y un temario (págs. 13 a 36 del Decreto); a lo cual se agrega que el mencionado Acuerdo incluye, en algunos fragmentos, verdaderas normas jurídicas, propias de la parte resolutive; finalmente, esta última incorpora el antedicho acuerdo en el artículo segundo, al establecer el contenido de las papeletas, afirmativa y negativa, que contabilizará la Organización Electoral (artículo 2°); además el Decreto exhibe otras peculiaridades que no es dable omitir para comprender el alcance de la decisión de la Corte. No podía él insertar en la parte resolutive toda la estructura de la Asamblea propuesta, porque entonces la misma, que condensaba la forma del voto del sufragante, tendría una extensión absurda y una ininteligibilidad manifiesta. En ella se trataba, precisamente, de afirmar o negar su convocatoria por el pueblo y señalar por nombre propio a quien debía integrarla; el resto de la reglamentación se establecía en sección distinta, pero con igual poder vinculante. La Corte, por esto, ha señalado concretamente las partes

estimadas como inconstitucionales, entendiéndose entonces que las no excluidas en esta específica forma, hállese donde se hallen, tómense como parte considerativa o no, mantienen su vigencia e imperio y deben acatarse como normativas;

b) *Fortalecimiento de las instituciones.* Para disipar el temor de que el Decreto pueda dar lugar al debilitamiento de nuestras instituciones, cabe recordar el siguiente punto de sus consideraciones: “Que es urgente crear las bases de un fortalecimiento institucional, el cual pone de presente que su finalidad es el fortalecimiento institucional”, y que la Asamblea Nacional Constitucional debe perseguir igual objetivo;

c) La expedición del decreto que se revisa fue motivada por las especialísimas circunstancias que vive la nación, de allí que si en el futuro se llega a expedir un estatuto análogo, la Corte examinará con todo cuidado y prudencia la situación nacional reinante en ese momento. Tal eventualidad será más remota, en la medida en que la Asamblea Nacional Constitucional, en su soberanía, consagre en el artículo 218 de la Carta, al lado de los actos legislativos, de tan engorrosa tramitación, otros mecanismos de reforma de la Constitución, como los prohijados por anteriores gobiernos o los que rigen a nivel municipal;

d) *Presunta violación del artículo 15 de la Constitución.* No comparte la Corte el criterio de quienes ven en los requisitos para ser miembro de la Asamblea Nacional Constitucional, señalados en el punto 9 del Acuerdo Político, una violación del artículo 15 de la Carta Fundamental, conforme al cual “la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa, indispensable para elegir y ser elegido”, de donde deducen que no estando señaladas en la Constitución las condiciones para ser miembros de la Asamblea Nacional Constitucional, como sí lo están para ser Presidente de la República, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Representante, Senador, etc., deviene inconstitucional.

En primer término, el artículo 15 que ellos citan no dice que la *única* condición para ser elegido sea la ciudadanía; en segundo lugar, el artículo 180 con que concluye el título XVIII - “Elecciones” de la Constitución Nacional, preceptúa: “La ley determinará lo demás concerniente a elecciones y escrutinios”. Como no le es dable al intérprete distinguir donde la ley no distingue, resulta injurídico limitar esta disposición a lo meramente adjetivo o procedimental. Por ello juzga la Corte que bien puede la ley –y un decreto legislativo lo es en sentido material– señalar las condiciones para ser miembro de la Asamblea Nacional Constitucional, al no estar ellas señaladas en la Carta;

e) El carácter permanente que tendrán las normas que expida la Asamblea Nacional Constitucional puede conducir al equívoco de que el Decreto Legislativo que se examina viola el inciso 7° del artículo 121 Constitucional, conforme al cual los decretos legislativos dejarán de regir cuando se levante el estado de sitio;

f) Otras normas del decreto no violan ningún precepto constitucional, por lo cual a ellos no se extiende la inexecutable y por lo tanto continúan en pleno vigor, especialmente las relativas a la convocación, integración y organización de la Asamblea Nacional Constitucional;

g) El Decreto tiene sus especiales características, pues no está reformando la Constitución, la reforma va a surgir de las votaciones del 9 de diciembre cuando se manifieste el Constituyente Primario y procede a formar la Asamblea Nacional

Constitucional, Corporación que será la que realice la Reforma Constitucional a que se refiere la Sentencia número 59 de 24 de mayo de 1990.

Así lo dijo esta providencia:

“Le corresponde al Presidente, acorde con la etiología de los regímenes políticos de América Latina, ser impulsor de la acción del Gobierno, clara y legítimamente utilizada en el presente caso para permitir registrar la expresión de la voluntad popular, acerca de la posibilidad de integración de una Asamblea Constitucional para fortalecer la democracia participativa y en la cual estén representadas las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación.

“Esta situación no se ve disminuida sino acrecentada por las extraordinarias circunstancias del Estado de Sitio para buscar ante todo el restablecimiento del orden público” (Sentencia del 24 de mayo de 1990).

## 12. Otras Consideraciones

a) El control constitucional podrá surgir con las modalidades, características y requisitos que la Asamblea Nacional Constitucional considere y disponga, en ejercicio de su soberanía;

b) Desde luego, la Corte ha de buscar armonía entre los distintos textos constitucionales. En el caso concreto, entre los artículos 2° y 218. Ella surge si se interpreta este último como un mandato al constituyente secundario –Congreso Nacional– sobre la forma como debe tramitar los Actos Legislativos, en tanto que el primero se refiere al constituyente primario, según ya se expresó;

c) Sobre este particular la jurisprudencia de la Corte ha sido reiterada:

“El Congreso, como destinatario del poder de reforma constitucional, derivado del constituyente primario, tiene plena capacidad para expedir Actos Legislativos reformativos de la Constitución. Pero no puede reformarla para modificar el contenido y alcance de su propia competencia. Reformar la Constitución directamente no es lo mismo que instituir un órgano no constituyente. *Sólo el constituyente primario puede crear ese cuerpo y atribuirle el poder de reforma. Atribuir competencias es de la esencia del poder constituyente primario*”. (Las subrayas no son del texto). (Sentencia de 5 de mayo de 1978. Sala Plena, Corte Suprema de Justicia).

Finalmente la Corte en Sentencia de 24 de mayo de 1990 afirmó:

“En fin, el decreto que se revisa, por una parte ordena a la organización electoral que contabilice los votos sobre la posibilidad de integrar la Asamblea Constitucional, para reformar la Constitución, y por otra hace una invocación al pueblo para que se manifieste sobre la posibilidad de convocar una Asamblea Constitucional, lo cual constituye un hecho político que traduce un verdadero mandato de igual naturaleza y sobre el cual la Corte no encuentra ningún reparo de constitucionalidad.”

“Por esta razón, la Corporación no ve la necesidad de adentrarse en analizar las competencias del constituyente primario y el alcance de las mismas. En este sentido lo dicho no se contrapone ni desconoce el artículo 218 de la Constitución Nacional, preceptiva que se refiere al constituyente secundario y que es otra hipótesis jurídica”;

d) Advierte la Corte que los actuales períodos de los funcionarios mencionados en el punto 9, a) del Acuerdo Político, incluido en la parte considerativa del Decreto

1926 de 1990, no podrán ser afectados, pues de lo contrario carecerían de sentido las inhabilidades futuras y la coincidencia de ellas con los años electorales allí señalados.

## VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previa ponencia de la Sala Constitucional y oído el concepto fiscal,

### RESUELVE:

DECLARAR CONSTITUCIONAL el Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990, “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”, con excepción de lo siguiente:

1. Del Acuerdo Político incorporado el citado Decreto y llevado a su parte motiva se declaran inconstitucionales los siguientes apartes:

1.1 Del párrafo 13, la siguiente frase: “... y el temario que implica el límite de su competencia”.

1.2 Del numeral 2, la siguiente frase: “... y el temario que implica el límite de su competencia”.

1.3 El numeral 4, que dice: “La Asamblea no podrá estudiar asuntos diferentes a los mencionados en el temario aprobado por el pueblo y particularmente no podrá modificar el período de los elegidos este año, las materias que afecten los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en virtud de tratados internacionales y el sistema republicano de gobierno.”

1.4 Del numeral 15, la parte que dice: “Una vez aprobado por la Asamblea dicho texto será enviado a la Corte Suprema de Justicia, para que ésta decida si la reforma, en todo o en parte fue expedida conforme al temario aprobado por los ciudadanos en la votación del 9 de diciembre de 1990. Además, el reglamento señalará expresamente los requisitos de procedimiento cuyo cumplimiento también será objeto de control constitucional por parte de la Corte”.

1.5 Del considerando, todo el temario, desde donde dice: Que, del mismo, con sujeción al texto aprobado por la mayoría de los colombianos en los pasados comicios, es necesario que el pueblo fije un temario al cual se limite la competencia... Hasta el numeral 10.5, inclusive, y que dice: “Posibilidad de establecer mecanismos alternos de control fiscal en todos los niveles de la administración”.

2. De la parte resolutive del mencionado Decreto 1926 de 24 de agosto de 1990, SE DECLARA INCONSTITUCIONAL lo siguiente:

2.1 Del artículo 2º, inciso 2º, la parte que dice: “... la cual estará regulada por lo establecido en el acuerdo político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990. Su competencia estará limitada a lo previsto en dicho acuerdo”.

Del artículo 2º, inciso 3º, la parte que dice: "... regulada por lo establecido en el acuerdo político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990".

2.2 Del artículo 8º, el inciso 2º que dice: "Establécese como mecanismo alternativo del requisito anterior, la constitución de una caución o garantía de seriedad por un valor equivalente a cinco millones de pesos (\$5.000.000.00), la cual podrá consistir en fianza otorgada en favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil por una institución bancaria o una compañía de seguros debidamente facultadas para operar en el territorio nacional. Así mismo, podrá hacerse un depósito de dinero efectivo en el Banco Popular en favor de la misma entidad mencionada. En caso de que la lista de candidatos no obtenga, a lo menos, una votación igual al veinte por ciento (20%) del cuociente nacional, el representante legal del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil hará efectiva la garantía. El producto de la misma se destinará al objeto previsto legalmente por el Fondo."

2.3 Del artículo 9º, la siguiente frase: "... o al de caución o garantía de seriedad, según el caso..."

2.4 Del artículo 11, la siguiente frase: "... previstas en el acuerdo político sobre Asamblea Constitucional que adopte la ciudadanía el 9 de diciembre..."

2.5 Del artículo 12, la siguiente frase: "... o en la constitución de la de caución o garantía de seriedad..."

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

*Jorge Carreño Luengas, Presidente; Rafael Baquero Herrera, con Salvamento de Voto; Pablo Cáceres Corrales, con Salvamento de Voto; Ricardo Calvete Rangel; Manuel Enrique Daza Alvarez, Guillermo Duque Ruiz, con Salvamento de Voto; Pedro Augusto Escobar Trujillo, con Salvamento de Voto; Eduardo García Sarmiento, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Carlos Esteban Jaramillo Schloss, con Salvamento de Voto; Ernesto Jiménez Díaz, Pedro Lafont Pianetta, Héctor Marín Naranjo, con Salvamento de voto; Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Didimo Páez Velandia, con Salvamento de voto; Jorge Iván Palacio Palacio, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, con Salvamento de Voto; Jaime Sanín Greiffenstein, con Salvedad de Voto; Hugo Suescún Pujols, Juan Manuel Torres Fresneda, salvo el voto; Jorge Enrique Valencia Martínez, salvo el voto; Hernando Yepes Arcila, salvo el voto; Ramón Zúñiga Valverde.*

*Blanca Trujillo de Sanjuán,  
Secretaria.*

## SALVAMENTO DE VOTO

Los suscritos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia nos permitimos separarnos de la decisión mayoritaria que se adoptó al resolver sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1926 de 1990 (expediente No. 2214).

En una primera parte de nuestro salvamento haremos alusión al fallo, especialmente en cuanto a su errónea fundamentación y también a las incoherencias que contiene y vacíos que deja aun dentro de sus propios conceptos y principios.

En una segunda parte diremos cómo debió decidirse el asunto y por qué motivos.

## PRIMERA PARTE

Entonces, aparte de las razones positivas que en nuestra opinión han debido inspirar una solución contraria, las cuales consignaremos espaciadamente más adelante tomándolas de su formulación en el proyecto de fallo desestimado por mayoría, disentimos de la resolución contenida en la sentencia y de sus motivaciones porque juzgamos que a través de ellas la jurisprudencia constitucional quebranta gravemente el Estado de Derecho al desvirtuar la naturaleza de la misión que cumple la Corte cuando ejerce sus funciones de guardián de la constitucionalidad de los instrumentos legislativos, al someter a serias amenazas la integridad de nuestro régimen constitucional, y al autorizar el desbordamiento del régimen de organización del poder público en ramas separadas con funciones especializadas. Resumimos brevemente la razón de estas afirmaciones.

a) Al inspirarse en las razones políticas que fueron repetidamente mencionadas como único fundamento de su posición por los sostenedores de la constitucionalidad del Decreto 1926 en el curso del debate que precedió a la adopción del fallo, y abandonar, igual que se hizo durante la misma discusión, las consideraciones estrictamente jurídicas que con arreglo al recto sentido de las instituciones que nos rigen deben ser guía de las decisiones de la Corte, la sentencia deforma gravemente el sentido y la naturaleza de su misión como guardián de la constitucionalidad. En efecto, la función de control que está atribuida al máximo tribunal es de índole estricta y exclusivamente jurídica, ya que ella sólo pretende establecer la conformidad o inconvinción de una norma legislativa subordinada a la Constitución en cuanto régimen regulador de la producción del derecho con los preceptos de este ordenamiento en su carácter de normatividad superior que funda la legitimidad de todas las restantes.

El fenómeno del control tipifica una operación jurídica de perfiles inconfundibles, a la que es extraña la mera apreciación política como libre evaluación de los valores de oportunidad, de conveniencia, de utilidad, y todos los demás similares que puedan predicarse respecto de una norma sujeta a enjuiciamiento de constitucionalidad. Esos valores, trascendentales como son, constituyen el territorio propio del legislador. El órgano autor de la norma, en trance de construir ésta, debe evaluar aquéllos aplicando al efecto la discreción política que le reconoce y atribuye el

ordenamiento constitucional, y en despliegue de esa discreción acuña los valores políticos en la forma que mejor sirve a los propósitos y a los fines que ha escogido cumplir. En suma, la elección de fines y de medios, y la consiguiente evaluación de su utilidad, dominio de la política en cuanto tal, está reservada en principio al legislador, siempre, claro está, que respete los principios y marcos que la Constitución señala, y siempre que se mantenga dentro del régimen de competencias que ella establece y cuyo acatamiento es la base de la validez de las normas creadas por los poderes que le están sometidos, que lo son todos los que pueblan el universo político.

Hoy ya no se cree que el Juez sea nada más que la boca de la Ley y se le reconoce una cierta función autónoma y específica en la creación del derecho, lo cual es especialmente cierto tratándose de la jurisdicción constitucional en la que la labor interpretativa es amplia y la de aplicación es ubérrima, pero dentro de los límites de la juridicidad y de acuerdo con criterios objetivos e indisponibles.

Siendo ello así, el fallo falsea el contenido que el derecho atribuye a los de su especie y que la Corte no puede variar sin desnaturalizar su misión y por ello mismo deslegitimarla. En el caso concreto, el objeto del juicio de la Corte no podía ser, como lo entendió la mayoría, la determinación voluntarista de si la Asamblea Constitucional conviene al país por su aptitud para procurar el advenimiento de la paz o por otras razones, o si, por el contrario, los efectos de su eventual reunión son diversos de los que condujeron al legislador excepcional a convocarla, para decir en el primer caso, como en efecto se hizo, que esta sola circunstancia legitimaba el decreto y desautorizaba por sí misma la aplicación de normas claras de la Carta Política vigente que perdían así toda obligatoriedad como por arte de encantamiento. Colocadas las cosas en este terreno, que, se repite, en razón de su naturaleza es extraño a las consideraciones de la Corte, es dable coincidir en los juicios políticos que se formulen, sin que esa coincidencia conduzca a considerar exequible el decreto, pues las medidas que éste contempla pueden ser convenientes y al mismo tiempo inconstitucionales. Sobre este supuesto se levanta todo el edificio de la jurisdicción constitucional, establecida, no para garantizar el acierto político de la legislación, sino su juridicidad. De hecho, como tuvimos ocasión de expresar durante el análisis cumplido en Sala Plena, nuestra opinión política personal puede o no ser favorable a la reunión de la Asamblea toda vez que podemos ver en ella o no un instrumento que puede ser apto para restablecer el “sentimiento constitucional” de los colombianos tan deteriorado en relación con el sistema institucional vigente por obra de la injusta campaña de desprestigio que han adelantado contra ellas gobernantes y dirigentes: un proceso de fundación de una nueva institucionalidad puede aparecer útil, y acaso inevitable, para el propósito de anclar en la conciencia pública la certeza de estar regida nuestra sociedad por instituciones capaces de enmarcar digna y competentemente la existencia colectiva. Pero esa opinión personal, correspondiente al ámbito político, no puede trascender al ejercicio de la función judicial que está orientada necesariamente por los criterios de índole diferente antes enunciados.

Surge de allí una razón de radical alejamiento respecto del fallo; fallo que es deforme si se le mira a la luz de lo que el ordenamiento jurídico quiere que sean sus motivos, su disciplina y su desenlace, y deformante si se le mira a la luz de su proyección sobre el futuro de las instituciones políticas amenazadas en su virtud por el peligro de ver transmutada la jurisdicción constitucional en un ejercicio espurio de



la función gubernamental activa que convertiría a la Corte en una “tercera cámara” –como previenen con alarma algunos tratadistas que abordan el estudio de esa función– o en el órgano para el ejercicio del temido “gobierno de los jueces” no previsto ni consentido por nuestra Constitución. A esta última repugna tanto el vacío de protección del ordenamiento jurídico que derivaría del abandono de la misión propia de la Corte, y que es misión que debe cumplirse y conservarse, tanto como el abuso en que consistiría su trascendencia a campos que corresponden a otros poderes. Por ello es de temer que en el abismo de los fallos políticos termine sepultada la jurisdicción constitucional que ellos hacen inviable, con desmedro de las instituciones de precaución y de control de la legitimidad que son imprescindibles en un Estado de Derecho;

b) Tememos estar en presencia de un retroceso de nuestro régimen institucional por la implantación de un nuevo período de expansión del estado de sitio más allá de los confines que la Constitución le señala. En dolorosos episodios del pasado el país probó los efectos devastadores que este instituto jurídico, concebido para proteger la existencia misma de la Constitución puesta en peligro por el estado de perturbación política, está llamado a tener sobre la legitimidad del sistema jurídico-político cuando se permite o se estimula su desbordamiento. El ímpetu propio de la excepcionalidad constitucional parece empujar siempre su ejercicio más allá de los límites que le competen, y de allí la necesidad de que todas las instituciones que conforman el régimen adopten una constante actitud de alerta para prevenir los excesos. La jurisdicción constitucional tiene esa función de control por vocación que la Carta le delinea. De ahí que, después de la atribución a la Corte en 1904 de la función de salvaguardar la constitucionalidad, hayan sido en buena parte responsabilidad suya los lapsos de extralimitación, que sólo pudieron producirse bajo el auspicio de una jurisprudencia complaciente o indolente, y de ahí también que el retorno posterior a los cauces legítimos de la institución del estado de sitio haya sido igualmente, en apreciable medida, fruto del esfuerzo consciente y eficaz de la Corte para reconducirla a su perfil legítimo. Para este último efecto la jurisprudencia se valió de un evidente rigor en la exégesis constitucional y de instrumentos conceptuales bien identificados, a saber, la investigación de los requisitos intrínsecos de la validez de los decretos de estado de sitio, en particular el conocido con el nombre de conexidad. Este evalúa la constitucionalidad de las medidas que se expiden en desarrollo del régimen de excepción a la luz de su íntima aptitud para responder a las causas de la alteración de la normalidad y opera por ello con la virtualidad de un freno interno. El mismo alcance disciplinario tuvo la reafirmación por los pronunciamientos judiciales de la inmovible vigencia de la Constitución durante la del régimen de excepción.

Ahora bien, se transparenta en el fallo que motiva este voto disidente una nueva lasitud en la exigencia de incolumidad de la Constitución y se plasma en él la tendencia a degradar el rigor contencioso del requisito de conexidad a la categoría de una simple exigencia formal que se satisface con la mera conformidad literaria entre las motivaciones del decreto dictado en virtud del estado de sitio con las mencionadas, como razón de su establecimiento, en el decreto que lo implanta.

Este proceso conduce a una ampliación del alcance del estado de sitio nunca antes presentada en nuestro país ni siquiera en las épocas en que alcanzó su máximo contenido antes de la consolidación de la jurisdicción constitucional, en la guerra

civil de comienzos del siglo y en el Quinquenio, ni en la de reforzamiento exagerado que la institución tuvo después como efecto de habersele vinculado la infausta noción del orden público económico como criterio de su ejercicio. Ahora, por virtud del ensanchamiento paroxístico que recibe de la sentencia que motiva estos comentarios, la institución del estado de sitio llega a permitir la introducción por su medio de reformas a la Constitución, lo que es tanto como franquear los propios límites conceptuales, abstractos del estado de sitio en cuanto hipótesis institucional creada para proveer a la defensa última de la efectividad de la Carta.

Cualquiera sea la naturaleza que se atribuya al régimen de excepción, su frontera insuperable, proveniente de su estatuto teleológico, es la integridad de la Constitución cuya efectividad se protege a través suyo, lo que excluye que el contenido de la Carta pueda recibir modificaciones por obra del mismo.

La sentencia es entonces censurable por el efecto de deslegitimación de las instituciones que suscita al promover un incremento injurídico de las facultades del estado de sitio en cuya virtud toda la Constitución queda desplazada en su vigencia efectiva y suplantada por la del régimen excepcional convertido por ello en el único con vocación para regular la existencia toda del Estado y la integridad de la vida política;

c) A partir del error inicial en que consisten los fallos nudamente políticos, la Corte asumió resueltamente la inspiración de su conducta en el voluntarismo que campea por toda la parte motiva del fallo.

El efecto de la anomalía es que la Corte, desplegando libérricamente su voluntad, haya intentado convertir en mandatos jurídicos algunos aspectos del pacto político escogidos caprichosamente, negándole la misma condición a otros, en una operación de imposible alquimia jurídica. Con ello va más allá del decreto, pues éste nunca pretendió por sí mismo y en su propia virtud transmutar la naturaleza del pacto y escogió para reproducir ese resultado el recurso de someterlo a la refrendación del electorado, incorporándolo con este propósito al texto del voto que se emitirá el 9 de diciembre. Ahora bien, al declarar la inexequibilidad de la proposición "... la cual (Asamblea Constitucional) estará regulada por lo establecido en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990. Su competencia estará limitada a lo previsto en dicho Acuerdo", del artículo 2° del decreto, la Corte, retiró del contenido del voto popular referendario el efecto de conversión en norma jurídica de las previsiones del Pacto, que mientras no medie pronunciamiento popular tendrá naturaleza exclusivamente política. Pero a renglón seguido, en la parte motiva de la providencia, que, como es natural, carece de fuerza vinculante y sin que obre otra fuente de habilitación que su propio arbitrio, procedió a proclamar la obligatoriedad de algunos de los principios contenidos en el documento de los partidos. Este hecho, por implicar sustitución del pueblo inicialmente convocado con ese mismo propósito, lleva las demasías de la sentencia hasta convertir a la Corte en sujeto del poder constituyente.

Desde luego, siendo inepto el intento de adoptar decisiones en las motivaciones del fallo si las mismas no se reflejan o se incorporan en la resolución, y estando destinados los aspectos del pacto partidista cuya naturaleza se intentó subvertir a la

aplicación eventual por parte de otras autoridades que en su momento estarán obligadas a dilucidar su verdadera índole (v. gr. el Consejo de Estado como fallador de juicios electorales) la ausencia de una decisión apta para la creación regular de normas jurídicas que las eleve al rango de preceptos convertirá en inocua la manifestación de voluntarismo judicial que inútilmente intentó materializar un poder que pertenece al titular de la función constituyente;

d) La sentencia, en una de sus tantas contradicciones, intenta obviar la dificultad de la clara existencia de normas que limitan al presidente como legislador de excepción y que disponen sobre la competencia para reformar la Constitución, insuperable en un contexto jurídico estricto, con el raciocinio de que el derecho no se inscribe en el reino de la lógica sino en el de los valores, de donde se quiere sacar el corolario de que la norma jurídica no ha de mirarse tanto como integrante de un conjunto normativo sino como instrumento para lograr un valor, que en el caso concreto se asevera que es la paz, quizá porque la convocatoria de la Asamblea Constitucional ha sido exigida como requisito por algunos grupos alzados en armas para desmovilizarse y reintegrarse a la vida civil.

Esta argumentación también es francamente inadmisibles. No puede desconocerse que el derecho apunta a valores, que sus normas deben realizar un valor relativo a la convivencia social y que la paz probablemente tiene un sitio importante en la axiología jurídica; igualmente, que las doctrinas que no se agotan en el formalismo jurídico propugnan la validez material de las normas, noción que escuelas iusnaturalistas modernas hacen depender de su consonancia con los valores fundamentales del derecho. Pero ni aun esta construcción mental suministra soporte sólido a la sentencia. En primer lugar, porque la invalidez material sólo se presentaría en tanto la norma fuera atentatoria *per se* contra el valor que se predica, esto es, causa inmediata de una disfunción perturbadora de la vida comunitaria, no simplemente porque algunos grupos actualmente marginados de la relación social gobernada por la norma reclamen su abolición o transformación para realizar aspiraciones particulares, así presionen al efecto por medios violentos y antijurídicos a la luz de la misma norma. En segundo lugar, porque está también fuera de discusión que en el estado de derecho, verdadera conquista y *desideratum* del derecho público moderno, es imprescindible el criterio de la jerarquía de las normas, cuya cúspide o corona es la Constitución. Esta concepción de la supremacía de las normas constitucionales, lejos de inspirarse exclusivamente en las teorías del jurista vienés, Hans Kelsen, como lo da a entender la sentencia, hunde sus raíces en los más aquilatados principios del constitucionalismo colombiano y universal, como que constituyen preciosa garantía de ordenada marcha de la sociedad dentro de carriles conocidos y aleja la posibilidad de excesos por parte del gobernante, cometidos muchas veces so pretexto de hacer efectivo un valor superior. Se llegaría a extremos absurdos si cualquier funcionario subordinado, y el presidente lo es en tanto que poder constituido, pudiera vulnerar impunemente las normas que lo rigen, con la excusa de que su actuación irregular cumple mejor los fines sociales. Adoptar el criterio de definir en últimas la juridicidad de una norma legal por su presunta utilidad o inutilidad para alcanzar la paz, es caer en aberrante subjetivismo, y nos colocaría, no en la esfera de los valores, sino en la de la incertidumbre jurídica y la arbitrariedad, generadores de gravísimos peligros para el ciudadano.

Si el constituyente, en determinado momento, desborda los límites del ordenamiento que se había dado, por estimarlo inadecuado para las circunstancias, y funda un nuevo orden constitucional, es una hipótesis ante la cual sobra cualquier función de control jurisdiccional, y fue lo que ocurrió con la propia expedición de la Constitución de 1886 y con la reforma plebiscitaria de 1957, que se cita equivocadamente como antecedente en el fallo. Pero que se acuda justamente a una disposición de ese ordenamiento para propiciar su destrucción, con base en una difusa expectativa de paz, es un contrasentido. Además, resulta del todo infundado pretender que la simple posibilidad de que el decreto guarde conexión con el restablecimiento del orden público legitime toda sus disposiciones, pues es bien sabido que este requisito de la conexidad es apenas uno de los que deben estimarse cumplidos y deja pendiente el análisis de las disposiciones que lo componen para ver si cuadran con la normatividad constitucional que, como lo ha repetido incansablemente la jurisprudencia de esta corporación, no desaparece y por el contrario debe ser celosamente observada;

e) No son atendibles tampoco los pronunciamientos de la sentencia en torno al artículo 15 de la Constitución, conforme al cual la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir y ser elegido, ya que esta norma no exige calificaciones adicionales para ejercer la función de sufragio. El hecho, señalado en la providencia, de que la Constitución no afirme que la ciudadanía es condición única, nada prueba al respecto, pues es obvio que admitir semejante interpretación entraña, ni más ni menos, una permisión para que la ley estatuya diversas clases de ciudadanos, contrariando así el principio constitucional de la igualdad, al que sólo normas de idéntica categoría pueden introducir excepciones.

Ni es jurídico darle a la proposición “la ley determinará lo demás concerniente a elecciones y escrutinios” (Art. 180 C.N.), el alcance de que el legislador puede ocuparse con amplitud sin límites de esta materia. Por el contrario, la expresión “lo demás” es indicativa de que el ámbito material que se deja al legislador es el de lo no reglado taxativamente por otras disposiciones constitucionales, como las que enlistan los eventos electorales.

Pero además, y esto es grave, la sentencia pasa por alto un cercenamiento injusto al derecho de voto de algunos ciudadanos, desconociendo el mismo principio general de igualdad que, para el caso específico del sufragio, está plasmado en el artículo 171, cuando comienza diciendo: “Todos los ciudadanos eligen directamente...”. En efecto, según los textos de las papeletas fijados en el artículo segundo del Decreto 1926, tal como han de quedar tras el fallo, únicamente a aquellos ciudadanos que voten afirmativamente por la convocatoria de la Asamblea se les concede la oportunidad de contribuir a su integración, pues sólo la papeleta correspondiente trae en seguida la lista por la cual se vota para conformarla, no así la papeleta contentiva del voto negativo; y sólo son escrutables esas papeletas con esos precisos textos, no listas anexas. El postulado envuelto en esta normativa, o sea que el voto para escoger miembros de la corporación constituyente debe otorgarse sólo a los que estén de acuerdo con su creación, es de una lógica apenas aparente, pues en una genuina democracia, aún los ciudadanos que en principio se opongan a la existencia de un órgano del Estado, deben tener de todas maneras la posibilidad de participar en su configuración, eligiendo a aquellos candidatos que en su sentir sean los mejores;

f) Otra severa crítica merece la sentencia en cuanto parece considerar inconstitucional, de la parte motiva o considerativa del decreto, únicamente lo relativo al temario que consta en el Acuerdo Político y en consecuencia ordena suprimirlo, pese a que todos los demás puntos a que se refiere dicho acuerdo, según esto, subsistirían como constitucionales (número de miembros de la asamblea, calidades, inhabilidades, etc.).

El decreto, inteligentemente, le daba al Acuerdo Político carácter obligatorio o vinculante en la exacta medida en que artículo 2° de su parte resolutive lo incluía como fragmento del texto de la papeleta, según se vio en anotación anterior. Era de esta manera como ese acuerdo, en todos sus puntos, quedaba refrendado por el electorado, o canonizado, para emplear la acertada terminología de la ponencia original de la Sala Constitucional.

Ninguna lógica se guarda, entonces, al suprimirlo parcialmente, es decir, en lo tocante al mero temario, de la parte considerativa del decreto, en donde realmente carece de importancia jurídica según lo dicho; y al eliminarlo en cambio totalmente de la parte dispositiva del mismo, es decir, al quitarle a la Asamblea toda sujeción reguladora, o sea extensiva tanto a los temas como a los demás aspectos en dicho acuerdo consignados, como por ejemplo, el número de miembros no electivos, forma de integración de la asamblea, calidades e inhabilidades, etc.

A pesar del esfuerzo dialéctico desplegado por los redactores de la sentencia para tratar de superar la anotada contradicción y para sustentar la idea de que continúan en vigor todos los asuntos del Acuerdo Político diferentes del temario, es lo cierto que la providencia, lejos de ser clara sobre este extremo, se presta a confusiones y equívocas interpretaciones. Es evidente que en asunto de tanta monta para el futuro del país, no le conviene a éste en absoluto dejar materia de dudas, ni pretender que éstas se despejen definitivamente y *erga omnes* con declaraciones interpretativas redactadas *a posteriori* en la parte motiva, que no alcanzan a explicar satisfactoriamente los efectos jurídicos de la supresión de la frase “regulada por lo establecido en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990” en el artículo 2° del decreto, supresión dispuesta en la parte resolutive, la única verdaderamente obligatoria, de la sentencia de exequibilidad.

Se agrega que esta gravísima duda que la parte expositiva no despeja llega para nosotros a ser certidumbre de que la eliminación hecha del texto dicho del artículo segundo dejó sin ninguna fuerza ni obligatoriedad todo el Acuerdo Político y no sólo algunas partes, como el temario, de manera que asuntos de tanta trascendencia como los requisitos, las inhabilidades presentes y las prohibiciones de futuro, desaparecieron; como el decreto, según su propio texto, se inspira en la necesidad de restablecer el orden público, es especialmente grave que desaparezcan, a nuestro entender, los delegatarios no electivos que son precisamente los que se concedían a la guerrilla.

Iguals inquietudes cabe manifestar con respecto al artículo 11 del decreto, en el que la Corte declaró inconstitucional la parte que hablaba de las inhabilidades previstas en el Acuerdo Político y que le daba competencia a la Sala Electoral del Consejo de Estado para conocer de las demandas instauradas con base en ellas. En la parte motiva, sin embargo, se dice que quedan a salvo las inhabilidades consistentes

en vínculos con el Estado, “especialmente” en razón de la pertenencia a corporaciones públicas. Se pregunta:

1. ¿El significado del adverbio “especialmente” será restrictivo o más bien ilustrativo?;

2. ¿Cómo es que sorprendentemente en la parte motiva se dice transcribir el artículo 11 del decreto con la anotación de que no (sic) fue declarado inexecutable, cuando en verdad el texto se reproduce mutilado, precisamente en la parte que conforme a la parte resolutive sí se declara inconstitucional y que es la que hace referencia a las inhabilidades previstas en el Acuerdo Político?

Se anota, entonces, que el artículo 11 en su texto final no contempla inhabilidades ni nulidades específicas relativas a la Asamblea que se crea y apenas se remite a la Constitución vigente y a la ley que obviamente no las contienen porque dicha Asamblea es del todo nueva, lo cual, además, confirma la idea de que la eliminación de la parte pertinente del artículo 2º conlleva la exclusión de todas las normas del Acuerdo Político conforme ya se explicó, y tales disposiciones desaparecieron porque ningún peso pueden tener como convenio ni como parte de lo explicativo del decreto a más de que fueron desalojadas de su posible normatividad futura, que se la daría el pueblo;

g) Otra contradicción inexplicable de similar envergadura, resalta al cotejar el literal d) del apartado 12 de la parte motiva del fallo y el numeral 1.3 de la parte resolutive, pues en ésta se declara expresamente inexecutable lo que en aquélla, con endebles razones por cierto, se dice que continúa vigente. Es tan protuberante la oposición entre uno y otro enunciado que solamente merece el siguiente comentario.

En efecto, se declaró inexecutable en el apartado 1.3 del fallo el numeral 4º del Acuerdo y por lo tanto la prohibición impuesta a la Asamblea Constitucional para “modificar el período de los elegidos este año”, inexecutable expresamente y diamantina que en la parte motiva (12-d) pretende levantarse con razones apenas implícitas y confusas, deleznable por lo demás, en estos términos: “Advierte la Corte que los actuales períodos de los funcionarios mencionados en el punto 9, a) del Acuerdo Político, incluido en la parte considerativa del Decreto 1926 de 1990, no podrán ser afectados, pues de lo contrario carecerían de sentido las inhabilidades futuras y la coincidencia de ellas con los años electorales allí señalados”. Nos parece que este raciocinio es no sólo erróneo sino también peligroso, pues llevaría al extremo de que las instituciones allí mencionadas serían irreformables por lo menos hasta después que las elecciones de 1994 hayan surtido su efecto;

h) En el apartado número 4, la sentencia, luego de transcribir el artículo 218 de la Constitución Nacional, reproduce un concepto de Hans Kelsen atinente a la validez y eficacia del orden normativo; señala que el jurista debe preguntarse sobre la utilidad o inutilidad de las normas jurídicas para realizar determinados fines que se juzgan valiosos; precisa que uno de esos valores es la paz, mencionada en el prólogo de la Constitución y concluye que para determinar la constitucionalidad del Decreto 1926 no basta compararlo con el artículo 218 constitucional y el 13 del plebiscito, sino que se debe tener en cuenta su virtualidad para alcanzar la paz.

Dejando de lado el reproche que merece la sentencia por sujetar la revisión constitucional a los postulados de una determinada teoría en torno a la concepción del derecho y, por ende, situando el análisis en el terreno acotado por aquélla, consideramos inútil todo ese esfuerzo argumentativo si de lo que se trataba era de determinar la finalidad del Decreto 1926 y de mirar su constitucionalidad a la luz de la misma, pues si en el ordenamiento colombiano existen normas caracterizadas por un propósito nítido e incuestionable son las que se expiden al amparo del artículo 121 de la Carta Política. Deben estar ellas orientadas, por mandato de la misma ley constitucional, a la búsqueda del restablecimiento del orden público turbado. Cabalmente, en averiguación de esa finalidad, es como en la revisión constitucional que la Corte está llamada a cumplir se aborda el problema de la conexidad, tal como aquí se hizo, hallándose satisfecho.

Por ello, pues, no había necesidad de remontar el asunto a tan etéreas esferas, como son las que en este apartado 4 expone el fallo. A no ser que ellas se entiendan como una especie de premisa destinada a sustraerle la validez y eficacia al artículo 218 como medida de la constitucionalidad del Decreto 1926. Y si así es, como lo parece, precisaba tomar en cuenta estos otros aspectos que del mismo modo bien ilustrativos venían a ser para estudiar el punto.

Ante todo, aunque sea fiel la reproducción del pensamiento ya evolucionado de H. Kelsen, contenido en el fallo, no se puede preterir, para su adecuada comprensión, que a tal conclusión llegó el maestro: vienes cuando, huyendo del régimen nazi, entró en contacto en los Estados Unidos con un derecho de honda raigambre consuetudinaria en el que, por ser tal, el problema de la eficacia de la norma no asume la complejidad que se advierte en los sistemas de ley escrita. En estos, dicho asunto, apreciado como uno de los requisitos de su validez, se deriva, sin otra salida posible, o hacia la simplificación de la derogatoria de la ley o hacia la permisión al juez para que falle *contra legem*. Pero lo que bajo ningún respecto se puede hacer es que, de buenas a primeras, se diga que una norma ha llegado a perder su eficacia y que, en consecuencia, se le debe negar o sustraer su validez porque eso es tanto como caer en el caos y la arbitrariedad.

Darle cabida a los valores dentro del mundo del derecho es, desde luego, una posición muy respetable, prohijada por eximios filósofos del derecho (Cossio, Recasens Siches, Reale, entre otros). Y, para ese efecto, como bien lo puntualiza la sentencia, precisaría distinguir entre el “ser” y el “deber ser”. La cuestión, sin embargo, vendría a estribar en cómo se conciba lo que debe ser, punto en torno al cual la teoría invocada por la sentencia oscila entre una posición idealista-objetiva y otra relativista-subjetiva: aquélla toma el valor como una abstracción, como algo absoluto, si se quiere, como una idea platónica; ésta, en cambio, lo concibe incluido en un momento histórico dado, en lo que signifique según las circunstancias peculiares de cada caso. Sin que, por cierto, falten las posiciones sincréticas, tales como la de Recasens Siches, citado por la sentencia. Sólo que ésta confunde lamentablemente esas dos posiciones ya que mientras ve la paz como un bien supremo (“reconocido universalmente como tal”) pretende insertar en él al Decreto 1926, con olvido de que su finalidad –aun siendo la paz– sólo podía ser mirada a la luz de la coyuntura social e histórica por la que hoy atraviesa el país. Únicamente

trazando tal diferenciación, a la par que se satisfacía la exigencia consustancial al examen constitucional correspondiente, se deslindaba la axiología propia del citado estatuto y la del artículo 218 de la Constitución que, como nadie se atrevería a negarlo, resulta ser muchísimo más trascendente que la de aquél. Y, bajo tal perspectiva, no tenía el decreto por qué llegar a ser equiparado con el precepto constitucional en desmedro de este último.

i) La sentencia olvidó que el valor jurídico del decreto es idéntico a cualquier disposición dictada en desarrollo de las facultades presidenciales en la hipótesis del estado de sitio. Es decir, en su estructura aparece claro y evidente que no se trata de un acto revolucionario que pretenda, al menos en el protocolo que exhibe subvertir el orden jurídico actual para inaugurar otro sistema político u otra forma de poder para organizar en esa materia a la sociedad colombiana. Si de esto se tratara estaríamos en presencia de la abrogación de la Constitución Política;

j) Vale hacer las siguientes consideraciones sobre el pronunciamiento ciudadano del 27 de mayo de 1990, al cual equivocadamente la sentencia (v. 7) parece darle el carácter de reforma constitucional que le negó en el fallo del 24 de mayo, como se verá.

La información estadística que la organización electoral recaudó el 27 de mayo de 1990 no tuvo más valor que el de una opinión importante sobre la convocatoria de una asamblea que reformara la Constitución, integrada con ciertos criterios de participación de las distintas fuerzas políticas y sociales, de ciertos segmentos de la población y de algunos gremios o asociaciones de interés. Tal como lo afirmó la ponencia original, esa información tomada estadísticamente no se puede confundir con el pronunciamiento político de la Nación colombiana, aun en las definiciones de pueblo más simples que pudieran adoptarse. Es un hecho notorio, además, que ni siquiera se logró la opinión de la mayoría del cuerpo electoral de entonces y fue más bien evidente la ausencia de la voluntad de la mayoría de los ciudadanos activos.

Además, la sentencia de 24 de mayo que estudió la constitucionalidad del Decreto 927 de 1990 fijó su alcance sustrayéndolo a cualquier decisión vinculada a determinación política alguna; véase si no una síntesis de los antecedentes, del Decreto 927 y el contenido de esa providencia:

Un movimiento de opinión pública logró que el 11 de marzo de 1990 un número considerable de ciudadanos se manifestara en las elecciones a los cuerpos de representación por la necesidad, según afirmó el gobierno, de una pronta reforma por una Asamblea Constitucional convocada, además, con el apoyo de diversas fuerzas políticas y sociales. Esa actitud expresada en las urnas se estimó por el gobierno útil para contribuir a la normalización de la situación de turbación de orden público por la que atraviesa el país y para facilitar la aparición de “nuevas alternativas de participación política que conduzcan al logro del restablecimiento del orden público”. Fueron estas las motivaciones del Decreto Legislativo 927 del 3 de mayo de 1990, expedido en desarrollo de las atribuciones que le confiere al Presidente de la República el instituto del estado de sitio. La Corte Suprema las aceptó para fundamentar su declaratoria de exequibilidad del mencionado decreto el 24 de mayo pasado.



El texto votado en torno a la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional fue así: “¿Para fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia? ... SI ... NO”.

Al someter el Decreto 927 al control de la constitucionalidad por la Corte Suprema, esta jurisdicción declaró que era constitucional, desechando la opinión del Procurador General de la Nación que pidió la declaratoria de inexecutable del mencionado decreto por cuanto su contenido no tenía relación alguna por las causas que motivaron la declaratoria del estado de sitio dentro del cual se expidió la medida en cuestión. Añade el Procurador en una perspectiva más genérica que “en últimas, ‘opinión’ así expresada podría llevar incluso a desvirtuar la participación del tan mencionado ‘constituyente primario’ como quiera que el Congreso o el ejecutivo podrían integrar un cuerpo de veinte, treinta o cuarenta personas que entrarían a reemplazar al pueblo”.

Agrega la vista fiscal que “esta suerte resulta que lo que se quiere presentar como la suprema manifestación de la democracia participativa puede quedar reducida a un cheque en blanco para el próximo presidente y sus asesores, veinte o treinta, o cuarenta individuos sean quienes decidan cuál es el camino a seguir para convocar la ‘constituyente’ ”.

La Corte encontró que sí se daba el factor de conexidad entre la medida anterior y las causas que originaron la declaratoria del estado de sitio y el propósito de restaurar el orden público. Después de razonar en ese sentido, la Corte hizo algunas apreciaciones sobre el contenido del voto por la convocatoria y sostuvo que en sí mismo ese sufragio no implicó una reforma constitucional sino la posibilidad de una contabilización de votos sin más consecuencia que ésta. En la sentencia aparecen claros estos conceptos:

1. “No se trata de una reforma a la Constitución, no es un plebiscito o un referéndum, el presidente no convoca al pueblo a manifestarse, se trata simplemente de dar la posibilidad legal para que se realice la contabilización de unos votos, que pueden presentarse o no, ser afirmativos o negativos, sobre la posibilidad de integrar una asamblea constitucional, para reformar la Carta Política.”
2. Es una norma que adiciona las funciones de la organización electoral sin otra consecuencia distinta de ésta que se expresará en la contabilización de unos votos.
3. La Corte no se pronunció sobre un “supuesto acto de convocatoria de una Asamblea Constitucional para reformar la Constitución, cuando dicho acto no se ha producido y ni siquiera puede decirse que ocurra con el voto afirmativo de la mayoría de la población mediante la tarjeta electoral...”.
4. “Si la autoridad que realice una eventual convocatoria es o no la competente para ello, si la conformación de la pretendida asamblea y sus funciones desbordan los límites constitucionales y si tienen o no el soporte jurídico-político que deben tener en el marco de un estado de derecho las decisiones de los gobernantes, en cuestiones respecto de las cuales la Corte en esta oportunidad no puede pronunciarse por no ser

la materia que se estudia en el presente proceso, hacerlo sería un extraño juicio preventivo, a todas luces contrario a los alcances y fines del denominado juicio constitucional.”

Las anteriores consideraciones conducen a unas conclusiones sobre el decreto examinado que la Corte Suprema precisa así:

*Primera.* Es el decreto de “contenido puramente electoral, creando una función transitoria a la organización electoral consistente en contar los votos que puedan resultar, en la elección presidencial de 1990, en favor o en contra de la necesidad de convocar una Asamblea Constitucional”.

*Segunda.* No se trata de un “referéndum o un plebiscito, esto es de la refrendación de una decisión ya tomada directamente por el pueblo... si se tratara de un plebiscito o de un referéndum debía haber precisado con qué mayoría se daba por refrendada o por adoptada la decisión, a quién se le da la autorización para convocar la Asamblea Constitucional, en qué tiempo, etc.”.

*Tercera.* “Como consecuencia de lo anterior, para la corporación resulta claro que cualquier decisión futura deberá tomarse dentro del marco de la Constitución, ya que, como se dijo, en un estado de derecho los actos de los gobernantes deben tener fundamento jurídico-político en el cual se sustenten”.

Lo dicho por la Corte Suprema de Justicia se sintetiza en que la votación por la convocatoria de una Asamblea Constitucional fue una manifestación de voluntad del pueblo sobre un sistema de enmienda no previsto en el artículo 218, el cual, para poder implantarlo, requiere el uso de los caminos constitucionales, vale decir, del cumplimiento de lo prescrito en ese artículo. Si se tratara, pues, de convocar la Asamblea Constitucional por una vía distinta, como la de un nuevo decreto de estado de sitio, supondría el cierre del Congreso, que aún tiene la potestad reformadora de la Constitución.

Lo anterior significa que el Decreto 1926 no puede respaldarse en aquella parte minoritaria de la opinión de los ciudadanos contabilizada el 27 de mayo pasado, porque la misma Corte le restó todo valor jurídico-político de manera expresa.

k) Se ha querido significar, y los considerandos del decreto abundan en ello, que el artículo segundo de la Constitución autoriza al constituyente primario para convocar la Asamblea Constitucional, presumiendo que la séptima papeleta del 11 de marzo y la papeleta del 27 de mayo, refrendada con más de cinco millones de votos, modificó, de hecho, o adicionó o derogó transitoriamente el artículo 218 de la Constitución. Aquel texto, el artículo segundo, expresa que “la soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece”. La primera parte del texto, derivado de la teoría de J. E. Sieyes, instituye el sistema representativo del cual emanan los poderes públicos, directamente, como en el caso de la elección del presidente de la República, los congresistas, los diputados, los concejales y los alcaldes. Pero la norma del artículo 218 es específica, como lo es el artículo 13 del plebiscito, por lo cual resulta inadmisibles pretender que ha sido modificada por las votaciones del 11 de marzo y del 27 de mayo, como se dejó visto.

El procedimiento, excepcional y extraordinario está excluido como acto para revisar la Constitución Política y su dicho carácter es lo que lo denuncia como inconstitucional y así lo demuestra el hecho de que la frustrada reforma de 1989 quiso implantarlo para autorizar el referéndum y la constituyente convocada por acto legislativo.

Si aceptáramos la tesis peregrina del artículo 2º de la Constitución como soporte de plebiscitos o referendos estaríamos incurriendo en un error dialéctico inexcusable.

*In extenso*, proyectándolo con todas sus consecuencias, tendríamos la ilegitimidad de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, que no se derivan del voto popular, y se integran por cooptación dado que así lo estatuye el ordenamiento constitucional en vigencia, tal como lo prevé la segunda parte del mismo artículo segundo. La teoría de Juan Jacobo Rousseau de la voluntad general, entiéndase en este caso la voluntad popular como emanación de la soberanía y de los poderes públicos, nunca ha sido admitida entre nosotros y jamás la tuvo en cuenta el constituyente de 1886 para reformar la Constitución ni para ello es ahora parte de nuestro ordenamiento. Lo anterior invalida en forma absoluta la pretensión de atribuir a las papeletas del 11 de marzo y del 27 de mayo entidad para reformar la Constitución.

La tradición constitucional y la historia del derecho público colombiano vienen en apoyo de lo antes expuesto. Sólo los vencedores en la guerra (1863, el general Tomás Cipriano de Mosquera, y en 1886 el Presidente Núñez) apelaron a la vía extraconstitucional para justificar las constituciones entonces expedidas. Era ostensible la ruptura del orden jurídico, como en 1957 dada la inexistencia del Congreso y la ilegitimidad del Presidente de la República, General Gustavo Rojas Pinilla, o de los miembros de la Junta Militar de Gobierno. El plebiscito, sin duda, validó en primer término, en el tiempo, el mandato de la Junta Militar, y en segundo lugar instauró el Frente Nacional. En la actualidad las ramas del poder público tienen un origen regular y quienes las representan han sido elegidos conforme a la juridicidad instituida.

1) La sentencia de la cual nos apartamos comete además el error de no observar en todas sus consecuencias las diferencias que pretendió trazar entre el constituyente primario y el derivado, pues si bien, a su decir, el primero es la Nación como pueblo o más exactamente como cuerpo electoral, que por su naturaleza no tiene límites ni condicionamientos, el otro es un cuerpo delegado, algún organismo o persona que cumple un encargo de aquél y, en consecuencia, es una especie de democracia representativa y no directa; en el caso *sublite*, la Asamblea Constitucional es el constituyente secundario y, entonces, limitado y circunscrito a los poderes recibidos.

Dentro de esta teoría no alcanza a verse por qué el cuerpo electoral en su manifestación futura no pueda restringir las materias que la Asamblea pueda tocar, esto es, imponerle un temario, así como estatuir lo relativo a la organización de la misma, vale decir, su composición, requisitos de sus miembros, inhabilidades presentes y posteriores, y otras reglas de su funcionamiento, tomadas por dicho cuerpo electoral de cualquier fuente, como bien puede serlo el Acuerdo Político o cualquiera otra.

La sentencia, en cambio, sin fundamento ninguno desecha unas circunstancias, especialmente el temario, y dice preservar otras en su parte motiva, como si la Asamblea fuese el constituyente primario y no lo fuese el pueblo, conforme a sus propios principios, lo cual es equivocado y, dentro de sus tesis, incoherente;

m) La sentencia de la cual nos apartamos fundamenta su determinación invocando la potestad originaria del llamado constituyente primario, al cual se le atribuye la virtud de señalarse su estatuto fundamental y, por lo tanto, de modificarlo, transformarlo o sustituirlo cuando así lo decida libremente. Al “constituyente primario” se le imputa, además la histórica tarea de fundar el constitucionalismo moderno. Por esta razón, en el discurso de la sentencia que criticamos, resultan incontrolables e incontrolables sus determinaciones y legítimo el uso de cualquier instrumento político o jurídico destinado a promover la expresión de sus deseos básicos.

Es de advertir que, en este proceso, el control encargado por la Constitución a la Corte no tiene por objeto un acto político, un pronunciamiento del pueblo “soberano” o una decisión tomada en medio de cualquier revolución triunfante, sino una normativa apreciable en la forma de un decreto de estado de sitio proferido con los protocolos que el artículo 121 constitucional ordena. Su contenido, tal como se ha dicho en este salvamento, se identifica clara y ontológicamente con una determinación política extrajurídica e inconstitucional si se le aprecia con la óptica de nuestro máximo ordenamiento.

Es, pues, incongruente la sustentación del fallo porque ella se apuntala en una decisión popular que no existió ni existirá y que se le confunde sin éxito con el decreto de estado de sitio y con la misma actuación de la Asamblea Constitucional. El estudio de todo este proceso político y la simple lectura del Decreto 1926 de 1990 nos indica que el Presidente no ejerció las facultades del pueblo soberano, que la Asamblea tampoco tiene los atributos de la Nación y que todo el razonamiento de la sentencia no es más que una infortunada mezcla de conceptos cuyo origen y desarrollo histórico son muy distintos y ajenos de las necesidades que reclama el pueblo colombiano.

El origen del concepto titulado “constituyente primario”, que el fallo pretende identificar con el pueblo colombiano, estuvo ligado al esfuerzo de los revolucionarios franceses empeñados en la construcción del Estado capitalista frente a la derrocada monarquía absolutista. Los elementos que lo conformaron se impregnaron de las angustias y características de la coyuntura política que distinguieron el trabajo de quienes proclamaron la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (26 de agosto de 1789) y de la Asamblea autora de la Constitución de 1791 (septiembre 3). Tales circunstancias nos indican, desde entonces, que tal concepto no es universal, que su nacimiento y evolución carece de generalidad y que ha tenido aplicación exclusivamente para la identificación y el provecho de ciertas determinaciones políticas particulares.

Un rasgo destacado de la filosofía política de la Ilustración y de su concreta aplicación en las decisiones revolucionarias fue la pretensión de darle a esa obra una validez universal y eterna con la afirmación de que los principios en ella proclamados eran inherentes a la naturaleza humana. Este signo ha afectado a mucho desprevini-

do lector de la Revolución Francesa y a quienes buscan en sus trabajos políticos una especie de legitimación histórica de sus determinaciones cotidianas.

Pero ello no es así. El problema por resolver que dio origen al trajinado concepto del “constituyente primario” y que aparece resuelto en el artículo 3º de la famosa Declaración y en la aplicación dada por la Constitución de 1791 fue planteado en el seno de la Asamblea por el abate J.É. Sieyes, quien advirtió el peligro de adoptar la tesis de la soberanía popular, sumamente conocida, comprendida y aceptada por la parte más conspicua de la filosofía política francesa. La soberanía popular significaba entregar a todos y a cada uno de los ciudadanos la capacidad de elegir y ser elegidos y, al mismo tiempo, de reconocer para las clases desposeídas un inmenso e incontrolable poder que ponía en verdadero peligro la subsistencia del orden burgués recién conquistado. De ahí que manifestara, para sentar las bases de su propuesta, que la mayor parte de los ciudadanos carecían de la instrucción, la disponibilidad y el interés necesario para decidir sobre los asuntos públicos. Semejante realidad obligaba, en primer lugar, a diseñar un régimen representativo para ejercer el poder de la Nación mediante la elección de voceros por ciudadanos activos reunidos en asamblea primaria, que reunieran ciertas calidades, tuvieran rentas, no fueran domésticos ni servidores, etc.; es decir, no pertenecieran a las clases populares de Francia.

Para llegar a esta solución Sieyes desechó la soberanía popular y optó por la antitética “soberanía nacional”, que es “una indivisible, inalienable e imprescriptible. Ella pertenece a la Nación, ninguna sección del pueblo, ni individuo alguno, puede atribuirse su ejercicio”. La propuesta implicó crear un concepto distinto de los mismos individuos, porque en el caso de la soberanía popular o fraccionada, el poder pertenece al conjunto de ciudadanos, cada uno de ellos titular de una “fracción de la soberanía”. J.J. Rousseau decía que en esta teoría “si una sociedad está formada por 10.000 ciudadanos, cada uno de ellos posee la diezmilésima parte de la soberanía”. Ese singular concepto es el de “Nación”. A la pregunta de qué es la Nación, Sieyes contestó indicando que es un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común, formado por el derecho natural y representado por una misma legislatura. Ella existe antes que todo, es el origen de todo, su voluntad es siempre legal y ella es la ley misma. Sobre ella no hay más que el derecho natural. “Una asociación política, escribió, es la obra de la voluntad unánime de los asociados; su establecimiento es el resultado de la voluntad de la pluralidad...”.

En tales términos la Nación es un cuerpo separado de los individuos mismos que la componen. Es un epifenómeno extraído de la mente de los políticos para atribuirles el poder de definir, a su arbitrio, cómo y en cuáles circunstancias se ejerce la soberanía. Por ello nadie, individualmente considerado, puede atribuirse su ejercicio, y por ello mismo sus voceros tienen la potestad de señalar quiénes participan en el cuerpo electoral, quiénes son ciudadanos activos, por tener compromisos ciertos con el régimen, y quiénes no lo tienen por carecer de rentas, cultura, etc. De esta manera el razonamiento condujo a una distinción genial del abate: el poder constituyente y el poder constituido. Allí triunfó la solución que discriminó al pueblo francés y le entregó el control de la revolución a la burguesía. La diferencia permitió acordar un cuerpo constituido con poderes excepcionales y dictatoriales. Fue la legalización revolucionaria de la Asamblea. La Constitución de 1791 es el documento que prueba para la historia estos hechos.

El poder constituyente o primario (llamado así por las asambleas primarias compuestas por ciudadanos activos no subordinados, con adecuadas rentas —que pagaran una contribución directa de al menos tres jornadas de trabajo—, etc.) se integró bajo el más claro criterio de desigualdad. No todos pertenecían a ese cuerpo de la “Nación”, pero resolvió coyunturalmente un problema propio de una pretenciosa revolución que aspiraba a terminar con los estamentos, los valores, el racismo y demás signos del odiado “antiguo régimen”. El individuo así conformado tenía la libertad, poseía su voluntad, era dueño —como anhelaba E. Kant— de su propia razón. Pero su igualdad, plena en el terreno del intercambio de mercancías, estaba restringida en el campo de lo político, o sea, en la expresión del sufragio.

El constituyente primario no fue otra cosa que un subproducto de la aplicación de la tesis de la soberanía nacional y una necesaria consecuencia de las decisiones revolucionarias de la burguesía para excluir del voto al pueblo francés. Pero ese concepto cobraba un extraordinario vigor ante una doble necesidad: la de destruir el carácter eterno, monolítico e indiscutible de la monarquía absoluta y la de dejar el poder en quienes tenían interés objetivo y capitalista en el nuevo orden.

Otra consecuencia de vital importancia traía la “soberanía nacional” en esos momentos: la unidad del reino. La gran preocupación de siglos consistía en mantener la unificación francesa lograda en el proceso centralizador y antifeydal del absolutismo. Al exterminar la soberanía del rey, o por lo menos socavarla, se imponía la sustitución por la soberanía de la Nación, como elemento simbólico de su supervivencia.

La historia nos enseña, pues, que esta filosofía política tuvo su utilidad coyuntural. Ocurrió, sin embargo, y así lo explica el desarrollo de los hechos que transformaron al mundo en los años finales del siglo XVIII y en la primera mitad del XIX que varias circunstancias potenciaron el valor del concepto de la “soberanía nacional” y el de su consecuencia, el “constituyente primario”. La más destacada fue la guerra de independencia española librada contra los franceses invasores, quienes, además, impusieron en el triste episodio de la abdicación de Carlos IV, el rey que coronó Napoleón. El Rey José jamás fue reconocido por los españoles. Su carta de Bayona repudiada y odiadas las ideas provenientes de las luces de la Ilustración, aunque ya desde antes (Carlos III) habían tenido, paradójicamente, éxito en España.

Los Constituyentes de Cádiz inscribieron en su obra la tesis de la soberanía nacional para manifestar su independencia frente al invasor. Su rey legítimo (Fernando VII) era el único que poseía la autoridad que derivaba del pueblo soberano. La soberanía nacional sirvió allí como bandera de independencia. En tal sentido se utilizó por nuestros primeros documentos constitucionales, pero esta vez para enarbolarla ante la maltrecha Corona española. La Constitución de Cúcuta repitió la fórmula de la Declaración Francesa y de la Constitución gaditana en su artículo 2°. El Libertador Bolívar empleó la tesis de la soberanía nacional en sus propuestas constitucionales para implantar la ciudadanía activa y dejar a los ciudadanos pasivos una lejana esperanza de igualdad cuando adquirieran la virtud ciudadana mediante la educación y la redención de los males materiales y morales heredados de la Colonia.

El constituyente de 1886 rescató el concepto para simbolizar, en primerísimo lugar, la unidad republicana frente al falso federalismo de Rionegro. Pero en la descripción del artículo 2º está vigente, por supuesto, la Nación titular de la soberanía y, claro está, la discriminación del “constituyente primario”.

No surge de esta explicación que el “constituyente primario” sea el fundador del Estado, ni de la democracia, ni de nada. Fue un concepto político de utilidad coyuntural que cada vez que se necesita se trae para legitimar decisiones políticas extrajurídicas y extraconstitucionales. Es una fórmula recurrente de práctica política.

Otros sistemas constitucionales han empleado conceptos distintos. Inglaterra, por ejemplo, no tuvo jamás necesidad de una presentación semejante. El triunfo de la burguesía, acompasado con el mayor poder político de la Cámara de Representantes, concretado en 1688, no urgió de ese tipo de construcciones teóricas. Su constitucionalismo es el producto de las decisiones judiciales que persiguen la efectividad y ejecutoriedad de los derechos y libertades de los individuos. En Estados Unidos el poder de su constitución se realiza por la jurisprudencia. En el Japón de la posguerra y ahora verdadera maravilla del siglo XX, la Constitución no se originó en el Rescripto del Emperador sino en la cruel realidad de la rendición. Las sociedades islámicas no separan el derecho de la religión, por lo cual no necesitan invocar al “constituyente primario”. En fin, cuando las constituciones, las leyes fundamentales, las convenciones, las cartas, las actas, y las demás decisiones “fundamentales”, etc., tienen finalmente vigencia, para bien o para mal, su fuerza proviene del triunfo político del segmento dominante de la sociedad y no de la teoría de la soberanía nacional ni de la potestad del constituyente primario que existe en cuanto es usado como concepto para respaldar, pudorosamente, las decisiones que no pueden enmarcarse en el orden jurídico vigente.

n) En las circunstancias actuales del siglo XX, cuando se emplea este complejo conceptual relativo al constituyente primario engendrado en el trabajo de los revolucionarios franceses, la realidad es otra. Ante la crisis del poder una solución es buscar la legitimidad en el pronunciamiento del pueblo. Pero los sistemas constitucionales han racionalizado esas manifestaciones de legitimidad, puesto que ya se cuenta con partidos políticos, con medios de orientación de la opinión pública, con la virtud de un ciudadano que conquistó, después de dos siglos, el sufragio universal y ya no están el temor a la soberanía popular ni los afanes de los burgueses revolucionarios del siglo XVIII.

La racionalización constitucionalista del Siglo XX (puramente teórica), a cargo de la doctrina y de la jurisprudencia de los países de la familia continental europea, mantiene el concepto del constituyente primario y entiende que puede y debe intervenir de facto (como hecho político) y jurídicamente (dentro del orden institucionalizado por él mismo: el pueblo como legislador). Lo primero como fuente originaria de poder para fundar el orden o programa de organización social por realizar o también para restablecerlo cuando haya sido roto institucionalmente. Es aquí donde el funcionario de facto puede hacer una convocatoria mediante una simple medida de esa naturaleza para que ese cuerpo electoral soberano decida plebiscitaria o referendariamente el nuevo orden por constituir y que a partir de su constitución se transforma en orden jurídico. Lo segundo, como árbitro para épocas

de crisis de difícil solución por los órganos constituidos. Aquí es cuando el propio ordenamiento señala en qué casos, quién lo convoca y cómo decide. Las constituciones modernas consagran estas reglas que evitan el caos, la desestabilización y la incertidumbre que generaría la abrupta aparición del “constituyente primario” con poder decisorio indeterminado.

Dentro de un Estado de Derecho –y el nuestro lo es así esté en crisis– el gobernador sólo puede hacer lo permitido por la Carta, y ninguno de sus preceptos actuales faculta al Presidente de la República para convocar al cuerpo electoral como constituyente primario, por no ser su gobierno de facto, ni el orden que preside estar desintegrado institucionalmente, ni ser el depositario de la cláusula general de competencias que le habilite para desarrollar normas o principios inmanentes de la Constitución. Convocarlo en tales circunstancias para que refrende un acto suyo (Decreto 1926 de 1990) claramente modificatorio de la Carta y para permitir una autoconvocatoria para crear un nuevo constituyente derivado es un quebrantamiento evidente del Estatuto Superior que él mismo juró defender al asumir el cargo, pues ha de quedar bien en claro que la votación de mayo no constituyó decisión o mandato para modificar precepto alguno del ordenamiento superior, como lo dejó sentado el fallo de exequibilidad del Decreto 927. El alcance del párrafo que cita el fallo para fundar un liderazgo presidencial, no puede ser otro que el ser depositario de una opinión popular expresada válidamente para encauzarla y liderarla, como legislador que es, por las vías jurídicas existentes.

## Segunda Parte

En cuanto al sentido en el que debió pronunciarse el fallo y los motivos que llevan a él, nos permitimos decir lo siguiente que es lo que la ponencia inicial presentada por la Sala Constitucional había propuesto y que ahora prohijamos.

I. Las analogías entre los decretos Legislativos 927 de 1990 y 1926 de 1990 se agotan en la misma condición de haber sido dictados en desarrollo de las atribuciones excepcionales que adquiere el Presidente de la República en virtud del Estado de Sitio y en el hecho de haberse inspirado su emisión en el propósito de contribuir al restablecimiento del orden público, que ambos proclaman concordantemente, y que debe tener el mismo efecto en uno y otro sobre el requisito de conexasidad, como se dijo atrás. A partir de ahí todos los rasgos propios que identifican a cada Decreto tiene el efecto de diferenciarlos profundamente hasta hacerlos inasimilables, y por eso el análisis y evaluación de sus diferencias ofrece la mayor utilidad en orden a la formación del juicio sobre la constitucionalidad del Decreto 1926, considerados sus aspectos materiales y sustanciales.

Dicho brevemente, el acto revisado autoriza a la organización electoral para contar los votos que se emitan el 9 de diciembre por la convocatoria de una Asamblea Constitucional, define el texto que deben contener las respectivas papeletas de voto, incorpora a través de tal texto el acuerdo político que en su parte motiva transcribe y señala los mecanismos de tal decisión popular, tales como composición del cuerpo electoral, reglas de cuociente electoral, y mayor residuo, número de ciudades a elegir, derecho de postulación o a ser elegido, calidades y, en fin regulaciones afines.



De su lado el Decreto 927, según lo caracterizó la Corte en su Sentencia del 24 de mayo último, facultó a la organización electoral para contabilizar los votos que llegaran a emitirse en las elecciones del día 27 del mismo mes acerca de la posibilidad de convocar una Asamblea Constitucional.

Las características de oportunidad, naturaleza y alcance, y efectos de uno y otro se distinguen entre sí hondamente como pasa a verse:

a) La oportunidad del pronunciamiento en torno a la eventual convocatoria de una Asamblea Constitucional el 27 de mayo fue la celebración en esa fecha de la votación para elegir Presidente de la República que la Constitución y la ley prevén como manifestación regular y periódica del cuerpo electoral del Estado. Por tratarse de un acto electoral preestablecido, el Decreto pudo limitarse a autorizar que esa ocasión, prevista dentro del funcionamiento regular y ordinario de las Instituciones en fecha previamente señalada para el efecto, fuera aprovechado para, paralelamente a su propósito propio, recoger la opinión ciudadana sobre asunto que preocupaba notoriamente la conciencia pública y sobre el cual la espontánea movilización de sectores de ésta propendió en forma visible a buscar expresión concreta y clara a través de proceso eleccionario en curso a la sazón.

En contraste, el Decreto 1926 determina por sí mismo la realización de un acontecimiento electoral no contemplado en los ordenamientos competentes al efecto, y por lo mismo extraño, por la ocasión en que se produce y por su contenido, a las que están regulados como manifestación propia del cuerpo electoral en los preceptos pertinentes de la Constitución y la ley.

b) *Alcance y contenido.* La manifestación paralela a la elección del 27 de mayo, por virtud de la naturaleza que le delineó el legislador extraordinario que autorizó su escrutinio, careció de todo alcance decisorio. Así lo puso de presente la Corte al señalar: “no se trata de una reforma a la Constitución, no es plebiscito o un *referendum*...”.

Fue justamente esa característica de no implicar decisión alguna ni revestir forma imperativa lo que fundó el juicio sobre la viabilidad constitucional del Decreto y la del pronunciamiento auspiciado por él: el acto eleccionario, en cuanto referido a la posible convocatoria de la Asamblea, no constituyó ejercicio del sufragio en el sentido propio de este fenómeno de este concepto, porque sólo estaba encaminado a procurar una manifestación de opinión, a obtener conocimiento cierto de la actitud real de los sectores de opinión pública que aceptaran expresarse a través del medio peculiar de investigación ofrecido por el Decreto en torno a un problema, y sin que el resultado asumiera en manera alguna connotación imperativa o jurídico-normativa.

Simétricamente divergente, el Decreto 1926 está proporcionado a provocar una manifestación de voluntad propiamente tal que referendaría la convocatoria de la Asamblea Constitucional que realiza el mismo Decreto. La ratificación que se pretende del electorado desdobra su significación jurídica y política en dos contenidos precisamente identificables que comparten un común carácter decisorio: De un lado, un pronunciamiento normativo de alcance referendario, que tiene por objeto ratificar tanto la convocatoria de la Asamblea como la disciplina a que ésta estará sometida en todos los aspectos de su actividad, así como la del procedimiento de su elección; y

de otro, un acto de naturaleza electoral mediante el cual los ciudadanos proceden a designar la mayor parte de los miembros de aquella Corporación.

Tal es el alcance de las normas del Decreto 1926 no obstante que su tenor literal, alejándose de la realidad sustancial de los fenómenos jurídicos y políticos que postula, pretende limitarse, como si hizo el Decreto 927, a permitir también esta vez un simple conteo de votos. Es que en el caso *sub examine* el Decreto no se reduce a contemplar el voto mismo sino que contiene además la normación exhaustiva que lo rige y que determina su ámbito, sus confines, sus efectos, los cuales fueron preestablecidos en el “Acuerdo Político” primero, e incorporado luego a la norma jurídica que las somete a la decisión del electorado.

La más superficial lectura del artículo 2º del Decreto dictado para establecer el texto que se somete a la aprobación de los sufragantes revela que el acto eleccionario y su pronunciamiento constituyen un *referendum* ratificatorio del Acuerdo Político transmutado en norma jurídica: “Sí convoco una Asamblea Constitucional que sesionará entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991, la cual estará regulada por lo establecido en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990. Su competencia estará limitada a lo previsto en dicho Acuerdo” (...).

Que en realidad el Decreto convoca la Asamblea y no agota su sentido en la simple autorización de un evento comicial para que el propio electorado la convoque por su cuenta, lo corrobora la simultaneidad del pronunciamiento al respecto a través del voto transcrito atrás con el acto electoral *stricto sensu* encaminado a escoger la nómina de delegatarios. En efecto: este último carecería de razón suficiente en los planos lógico y jurídico si no se le entiende vinculado a una decisión previa y perfecta operante con anterioridad, sobre creación del cuerpo constitucional y sobre su convocatoria, dado que la elección sólo puede ser consecuencia de una norma anterior que se refiera a la Asamblea misma. La creación de la Asamblea es, necesariamente, un *prius* respecto de la designación de sus miembros, lo que quiere decir que si éstos se eligen es porque un acto antecedente, independiente del de su elección, así lo ha dispuesto.

Ahora bien: esa decisión, de la cual la votación por los miembros es consecuencia y desarrollo, sólo puede encontrarse en el “Acuerdo Político” y en el Decreto que lo canonizó en norma jurídica. Si no es así ¿por qué el elector vota por los miembros de un órgano cuya existencia misma se originaría en la manifestación de voluntad del propio elector y que por lo tanto no existe sino a partir del momento en que esa voluntad ha sido manifestada y escrutada?

Este interrogante y los demás del mismo jaez que obliga a fundarse la hipótesis postulada y por el Decreto según la cual el electorado designa los integrantes de una Corporación que necesita de su voluntad para existir, revela a las claras que lo que en el fondo esencial de las cosas entraña la manifestación del cuerpo electoral es una referendación de la convocatoria de la Asamblea, decidida antes y por otros, o, dicho de distinta manera, que su pronunciamiento constituye un *referendum* acompañado de elección propiamente tal.

c) Los efectos de ambos Decretos y, consiguientemente, los de los respectivos escrutinios que ambos dicen autorizar, son radicalmente diversos en uno y otro caso.

Como ya se dijo, de la manifestación popular prevista en el Decreto 927, dada su naturaleza jurídica ajena al ejercicio del sufragio como tal y no decisoria, sólo pudo emanar una expresión de opinión desprovista de fuerza vinculante para nadie y de vocación normativa, a la que acaso cabe interpretar como ejercicio plural del Derecho de Petición o como una excitación *sui generis* a promover las mudanzas institucionales adecuadas para permitir el ulterior trámite de una reforma de la Constitución por medios distintos a los actualmente contemplados en ella, dirigida por el electorado a los sujetos jurídico-constitucionales del régimen habilitados por la Ley Fundamental para adoptar tal clase de decisiones.

Estos son, necesariamente, el Congreso de la República como titular del poder de reforma constitucional cuyo ejercicio aparece necesario en el caso a efectos de modificar el procedimiento previsto para la introducción de enmiendas a la Carta con el fin de adicionarle la posibilidad de realizar éstas en el futuro a través de la Asamblea *ad-hoc*; y, en forma contingente, el Presidente de la República, manifestando su liderazgo político estrictamente a través del ejercicio de la iniciativa parlamentaria de que está provisto y que le permitiría proponer a las Cámaras la enmienda del artículo 218.

Por eso, como previó la Corte, la manifestación positiva del electorado en la votación del 27 de mayo, desprovista de alcance jurídico, estaba llamada a constituir, cuando más, “un hecho político que traduce un mandato de igual naturaleza” y cuyo desarrollo ulterior estaba llamado a plantear, y a responder, interrogantes cerca de “si la autoridad que realiza una eventual convocatoria es o no la competente para ello, si la conformación de la pretendida Asamblea y sus funciones desbordan los límites constitucionales y si tienen o no el soporte jurídico-político que deben tener en el marco de un estado de derecho las decisiones de los gobernantes”.

Alejándose del modo como en el Decreto 927 se presentan los efectos de los preceptos que contiene en cuanto elemento configurador suyo, el Decreto 1926 ofrece una caracterización exactamente antípoda: El nuevo instrumento tiene un carácter normativo que no solamente determina la convocatoria de una Asamblea encargada de reformar la Constitución Nacional sino que, además, llama al electorado a que elija sus miembros, regula minuciosamente –por cierto con desigual fortuna desde el punto de vista de la técnica legislativa–, todos los aspectos de la actividad del organismo, número de sus miembros, modo de elegirlos, forma de postulación de los candidatos y de escrutinio de los votos, y, lo que es más importante, el temario exhaustivo y excluyente de los trabajos en que aquélla deberá ocuparse, así como establece la garantía de que dicha agenda no podrá ser desbordada exitosamente, mediante la erección de mecanismos que impiden a la voluntad de la Asamblea desacatar las decisiones del “Pacto Político” adoptado como norma y en cuyo desarrollo se integra, se reúne, delibera y resuelve.

Paralelamente, el desenlace en los resultados del pronunciamiento popular que el Decreto convoca, dotados de fuerza decisoria y jurídico-normativa, son los mismos que el párrafo anterior descubre en las normas del instrumento legislativo.

Los descritos son verdaderamente los alcances del acto sometido a revisión de la Corte y de la expresión comicial que el mismo provoca, los que en vano se intenta desfigurar describiéndolos como la expresión de la exótica figura de la autorización

para que se contabilicen votos como si el hecho de facultar a una tercera autoridad u organismo para que adopte los actos que el autor de la autorización no es competente para expedir tuviera mejor status jurídico que la expedición de ellos, directa, pura y simple, por parte de éste. Ahora bien, la función revisora de la Corte está obligada a desentrañar la realidad jurídica que se esconde detrás de las palabras inexactas que en una ocasión dada utilice un instrumento legislativo inferior llevado a su conocimiento, pues a los fines de preservar la integridad de la ley fundamental lo que importa es la naturaleza intrínseca de los fenómenos y no su apariencia, el espíritu y no la letra que puede ser, como en este caso, *flatus vocis* sin apego a la verdad ni respaldo o eco en ella. Y con base en esa real configuración jurídica del problema, que surge del análisis interno del Decreto en los peculiares rasgos que le imprimen la oportunidad del pronunciamiento popular no permite sino que provoca, el contenido de las normas del instrumento mismo y el del pronunciamiento popular subsiguiente, y los efectos y alcances de uno y otro, debe ser proferida la decisión en el juicio de exequibilidad. Como quiera que la Constitución es antes y más que cualquier otra cosa la condensación del sistema superior de valores y principios adoptados por la comunidad como signo supremo de la existencia colectiva, el acatamiento que reclama no se satisface con un extrínseco y mecánico respeto a su texto literal ni mediante la mera coincidencia de las palabras de las normas inferiores con las que ella misma emplea. Al contrario, en cuanto sistema axiológico configurador del ordenamiento social, a la Constitución, a su letra y a su espíritu, deben la letra y el espíritu de los estatutos subordinados y los fenómenos políticos una adhesión plena, fruto holgado de una obediencia que abraza los principios y valores en su contenido real, profesada con arreglo al principio de sinceridad constitucional, al que repugnan tanto la violación frontal y franca como la que se intente por modo encubierto y de soslayo.

II. Averiguadas las características de los preceptos en revisión, su naturaleza hace necesarias las siguientes reflexiones:

### 1. *La Constitución vigente*

En punto de reforma de la Constitución Política están vigentes las siguientes disposiciones:

“En adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución” (artículo 13 del Acto Plebiscitorio del 1° de diciembre de 1957).

“La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, sólo podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por ésta nuevamente debatido y, últimamente, aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de acto legislativo, lo hará el Presidente del Congreso”. (Artículo 218, artículo 74, Acto Legislativo número 1 de 1968).

Como es obvio, se hace esta afirmación para sentar las bases de la resolución del asunto que se centra en determinar cuál es la entidad competente para reformar la Constitución y mediante el cumplimiento de qué procedimiento; además, para desvirtuar el equivocado entendimiento que tienen algunos defensores del decreto que piensan que la votación del 27 de mayo consagró una norma jurídica que o bien subrogó las que se dejan transcritas o bien las complementó para establecer un sistema adicional de reforma.

Que esto último no es así lo comprendió bien la sentencia que decidió de la constitucionalidad del decreto que la autorizó, pues “no se trata de una reforma a la Constitución, no es un plebiscito o un *referendum*”, como allí se dijo (sentencia de mayo 24 de 1990) y quedaba por ver “si la autoridad que realice una eventual convocatoria es o no la competente para ello, si la conformación de la pretendida Asamblea y sus funciones desbordan los límites constitucionales y si tiene o no el soporte jurídico-político que deben tener en el marco de un Estado de Derecho las decisiones de los gobernantes” (idem).

Para nosotros es incontestable que corresponde al Congreso mediante el procedimiento especial de dos legislaturas ordinarias sucesivas la reforma de la Constitución, lo cual está dicho con claridad inconfundible por las normas citadas, que abundaron en certeza al emplear ambas el adverbio “sólo” que es de suyo terminante, contrario a lo cual, el decreto, si bien se cuidó de no hacer la convocatoria directamente, sin ninguna duda crea un sistema de reforma diferente y la encomienda a una Asamblea distinta del Congreso.

Se dice, en efecto, en el decreto, que el cuerpo electoral se convoca a sí mismo y establece por sí las reglas que deben seguirse para llegar a la excepcional forma de enmienda constitucional que él contempla, pero por ello mismo da lugar a una nueva manera y fundamenta e inicia un proceso que no está contemplado en la Carta. Lo demás es habilidad política que fácilmente se devela, pues se comprende sin dudas la verdadera virtualidad de la medida.

En nuestro ordenamiento, esa tarea de inducir pronunciamientos electorales en esta materia y de facilitar la expresión popular corresponde al Congreso mediante la reforma del artículo 218 y no a otro poder y en otra forma.

## 2. *El artículo 121 de la Constitución*

En muy numerosas ocasiones la Corte se ha ocupado de fijar el recto entendimiento de la figura del estado de sitio que adviene como consecuencia de la guerra exterior o de la conmoción interior; al hacerlo y poner de presente sus perfiles, ha dicho que se distingue porque las medidas que a su amparo se tomen deben tener carácter temporal y no permanente, pues tienden a conjurar estados de anormalidad que en toda sociedad se tiene por transitorios; cierto es que este maltratado país ha vivido períodos extensos de grave crisis, pero esta calidad de las cosas en el tiempo no debe llevar a engaño y convertir en permanente y ordinario lo que en sí mismo no puede ser sino pasajero y excepcional. La Constitución de 1886, no obstante su tono presidencialista, hablaba de estos decretos como “de carácter provisional legislativo” y tal consideración ha persistido siempre en la jurisprudencia y en la doctrina.

Ahora bien, concedido como está que el decreto *sub examine* guarda suficiente conexidad con el estado de sitio, debe sin embargo criticarse el carácter permanente de sus disposiciones, pues nada puede concebirse en el orden institucional como de mayor y más acentuada vocación de permanencia que la propia Constitución.

Adicionalmente puede decirse que la conexidad existente podría predicarse de la necesidad de fortalecer las instituciones relacionadas con el orden público y de establecer aquellas que promueven la participación en el quehacer político del pueblo en sí y de los grupos menores que lo componen, pero no puede pensarse, como lo hace el decreto, para casi todas las normas de la Constitución sin relación con ese objetivo determinante.

Además, si algo es claro en este ordenamiento es que estos que ella es la fundante del derecho y de las instituciones y no al contrario, de lo cual es fácil derivar el juicio de que ella es anterior al ordenamiento jurídico y fuente ilimitada del mismo.

Así entendida, la Nación es uno de los conceptos más inasibles y confusos de la sociología y de la ciencia política como lo demuestra cualquier ligero repaso de sus definiciones la que estaba en boga cuando los delegatarios aprobaron este texto es la que en términos muy literarios dio Ernesto Renán en 1882:

“Tener glorias comunes en el pasado, una voluntad común en el presente; haber hecho juntos grandes cosas, querer hacer otras más; he aquí las condiciones esenciales para constituir un pueblo... En el pasado, una herencia de glorias y remordimientos; en el porvenir, un mismo programa que realizar... La existencia de una Nación es un plebiscito diario”.

Otras definiciones hacen hincapié en la existencia de una agrupación humana unida entre sí y distinguible de otras en la cual hay un sentimiento de uniformidad en la vida común, generalmente basado en los lazos de la sangre, del lenguaje, de la religión y de las costumbres. Puede decirse que en este entendimiento la Nación es el pueblo mismo proyectado como uno en la historia.

¿Fue a esta Nación a la que dio la Constitución de 1886 el carácter de depositaria de la soberanía?

Un atento análisis de la Constitución muestra que no y que sus decretos no pueden tocar disposiciones constitucionales, pues “sus facultades se limitan a la suspensión de las (leyes) que sean incompatibles con el estado de sitio”.

### 3. *El artículo 2º de la Constitución*

Lo dicho en antes sobre los artículos 13 plebiscitarios y 218 de la Constitución hace necesaria la referencia a su artículo 2º para ver si hay contradicción entre ellos y en tal caso a cuál corresponde la primacía.

El artículo 2º dice:

“La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece”.

Lo primero que aparece claro es que hay que diferenciar los conceptos sociológicos y políticos de la Nación de los propiamente jurídicos, pues la Nación en este último sentido supone la existencia de un ordenamiento jurídico que la defina e institucionalice, mientras que en las acepciones primeras la Nación es un ente histórico-cultural independiente del derecho y con connotaciones en otras áreas de la sociedad.

A primera vista podría afirmarse que la Nación está tomada por el mandato constitucional en su entidad sociológica y política y su intento era académicamente mucho más simple aunque prácticamente mucho más importante, a saber, crear una entidad territorial única, depositaria del máximo poder dentro del Estado, titular de competencias políticas y de derechos patrimoniales, todo en reemplazo de los estados soberanos que desaparecían y como estructura de poder separado y superior al de los departamentos que los sucedieron. Y esto no es poco sino que por el contrario constituía la gran revolución de la época al pasar de una federación de estados soberanos a la Nación soberana.

Cabe resaltar al efecto la siguiente manifestación de don José María Samper, que resume lo dicho:

“...la Nación es el conjunto y la síntesis de lo que se organiza y hace funcionar con una Constitución. La Nación es la cosa histórica, el hecho social y político por excelencia; a ella están adheridos un nombre, una lengua, un cúmulo de tradiciones, una inseparable idea de existencia y honor, de derechos y deberes colectivos. La Nación es el todo, el primer objeto que ocupa la mente del legislador constituyente. Por lo mismo, su primer deber, al constituirla, es designarla con sus caracteres esenciales... Y estos caracteres esenciales son: su nombre histórico, su modo de ser político y la forma general de su gobierno...” (Derecho Público Interno, Ed. Temis, pág. 299).

También dice el autor que “la fuente inmediata y visible de este poder constituyente es el Estado mismo: (idem, pág. 296) y que la Nación se compone de un pueblo, un territorio y un orden de instituciones jurídicas y un gobierno (idem, pág. 301), con lo cual queda precisado que la Nación es creación y hechura del orden jurídico, pues queda constituida por su conformación como estado y es un elemento más, no origen, de éste. La Nación es, entonces, lo que se constituye y no lo que constituye, conclusión que está confirmada por el artículo 1º, *ibidem*, en su verdadero sentido, pues según la Carta Política tal disposición reconstituye a la Nación como República unitaria y no al contrario.

En aras de discusión, sin embargo, puede aceptarse que la Nación a la que así caracteriza el artículo 2º de la Constitución es, como se vio, el ente histórico cultural que da nacimiento a las instituciones políticas como poder soberano. En tal caso ¿cuál es la interpretación que cabe a dicha norma?

En primer término, es de relieves que la Constitución toma a la Nación para institucionarla, como se dijo, en calidad de ente territorial total y excluyente en sus atributos de superioridad frente a otras entidades territoriales y le da ciertas atribucio-

nes políticas y ciertos derechos patrimoniales; la Constitución no va más allá ni organiza a la Nación para otros efectos.

Además, fuera de hacer de la Nación la fuente y el origen de la soberanía –si así se acepta la tesis– el mismo artículo establece otros dos principios igualmente respetables, como son, el del Gobierno representativo (de ella emanan los poderes públicos) y el del Estado de Derecho, esto es, el de limitación de las competencias y su sujeción al orden constitucional vigente (que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece), de manera que, manteniendo el juicio dentro de la preceptiva constitucional existente, la Nación no tiene más poderes que los señalados por el Código Supremo, la soberanía que en ella reside se ejerce por los poderes constituidos y este ejercicio se cumple dentro de su preceptiva.

Es por esto, precisamente, por lo que la Corte nunca ha aceptado que entre las distintas normas de la Constitución haya diferencias jerárquicas y siempre ha determinado que los artículos 2º y 218 son contestes de manera tal que solamente por violaciones de forma –que son cabalmente las que atentan contra este artículo– puede ella juzgar las reformas de la Carta Política.

Sí, pues, el análisis ha de hacerse desde el ángulo puro del derecho vigente, no queda duda de que el poder constituyente de reforma es un poder constituido que como tal debe obedecer la normación que expresamente se dictó para regirlo y que está consagrado en este caso en el artículo 13 plebiscitario y en el 218.

#### 4. *El poder constituyente primario*

De lo que se deja dicho se desprende indudablemente que a más del enfoque jurídico que ha quedado expuesto, existe también el campo de la consideración política al cual conviene hacer las siguientes referencias:

La ciencia jurídica, en efecto, no puede dar la razón última de sí misma por cuanto en la legitimación de sus normas llega al momento en que no existe nada jurídico superior a qué acudir; es precisamente el problema del surgimiento inicial del ordenamiento jurídico en determinada sociedad que es el mismo enigma del establecimiento de la Constitución en el que confluyen elementos de diversa índole que son en general denominados políticos. La razón última de validez de las normas jurídicas es política.

Entonces, aunque el constitucionalismo *stricto sensu* es un problema moderno, lo cierto es que todos los Estados que en el tiempo han sido, han tenido una Constitución, así no se acomodan a los modelos y aspiraciones contemporáneos, porque en todos ellos, por definición, ha existido una estructuración de las fuerzas. La política es la palestra de las fuerzas y el desempeño de éstas en esa arena determina el resultado final que es la configuración del Estado. La fuerza dominante, invocando un derecho divino o la necesidad pública a veces impuesta por la mera capacidad militar, o el bien común, aun a costa de usuales compromisos con otras fuerzas reales de poder, es el constituyente primario y se distingue por la eficacia de sus decisiones, de manera que la efectividad de su ordenamiento lo valida. Es la fuerza normativa de lo fáctico.



Es así como la Constitución de 1886 pudo declarar abolida la que le antecedió “por razón de hechos consumados” (artículo 210) dentro de los cuales estaba sin duda el resultado de la batalla de “La Humareda” en 1885.

Que la Nación como pueblo o como simple cuerpo electoral es el constituyente primario, es una de las teorías del poder como aspiración y credo ideológico, pero no es un hecho que pueda comprobarse más allá de la simple observación de que ningún régimen político logra sobrevivir sin el asentimiento más o menos consciente de la comunidad por mucho tiempo.

Pero es cierto que nuestra ideología y nuestro sistema se inscribe en esta teoría y es deber de las autoridades, dentro del derecho vigente, velar por su respeto, especialmente por la observancia del principio de igualdad de todos los componentes del grupo social y de otros enteramente democráticos.

El decreto revisado pretende institucionalizar la Nación como Cuerpo electoral actuante y le da entonces competencia para convocarse a sí misma por fuera de la ordenación constitucional, esto es, como hecho político nudo, de manera que conforma una ilegítima reforma constitucional.

Es de observar que el decreto, aun para lo que hace, peca por omisión pues no organiza el cuerpo electoral de manera que su mayoría comparada con la totalidad de quienes lo componen tome las decisiones y con su indefinición contribuye a que pueda pensarse que simplemente se comparan los votos favorables con los negativos, lo cual falsea aún más el concepto de la Nación como constituyente.

##### 5. *El decreto y la normatividad constitucional en materia eleccionaria*

No nos detendremos en el enjuiciamiento de los múltiples infortunios de la normatividad electoral establecida en el articulado del decreto aunque algunos de ellos tengan un carácter tan abultado que por sí mismo desprovee de sentido a sus normas o lo recorta hasta hacerlas ininteligibles desde el punto de vista preceptivo. Es lo que ocurre, por ejemplo, con la determinación del número de los miembros electivos de la Asamblea Constitucional, que no está incluida entre los mandatos del instrumento, ni resultaría del pronunciamiento popular. En efecto, el artículo 10 defiere esa determinación a la decisión popular cuando dice: “para la aplicación del cuociente electoral se dividirá el total de los votos válidos depositados en el territorio nacional por el número de puestos por proveer, el cual será de setenta (70) *si así lo deciden los ciudadanos*”. Obviamente esta decisión debería entonces formar parte de las que se incluyen en el texto del voto imperativo adoptado en el artículo 2° del decreto, que sin embargo calla en punto a fijación del número de delegatarios, sin que pueda entenderse que éste resulte de la adhesión global e incondicionada al “Acuerdo Político” que el mismo texto del voto contiene, dado que, como se vio, el precepto del artículo 10 reclama un pronunciamiento explícito y específico.

Detenemos en cambio nuestra atención sobre el hecho de que el decreto viola minuciosa y exhaustivamente las normas que en su título XVII y en su artículo 15 destina la Constitución a regular la expresión de la función básica de la Democracia, a saber, la electoral. En efecto:

a) *El sufragio como función:*

En su propósito, en el conjunto de sus disposiciones y en cada una de éstas el decreto que contiene la convocatoria del cuerpo electoral a que emita pronunciamientos y produzca elecciones, ejerciendo la facultad del sufragio en materias en que la Constitución no le atribuye esa competencia, y a que elija funcionarios cuya existencia la Constitución desconoce; transgrede el artículo 179 según el cual “el sufragio se ejerce como función constitucional”, y el artículo 171, complementado por el artículo 6° del acto legislativo 1 de 1986 que señalan cuáles son los objetos a que está constreñida la intervención del electorado, y determinan plenamente el contenido de la función electoral, a saber, la elección de “Presidente de la República, senadores, representantes, diputados, consejeros intendenciales y comisariales, alcaldes y concejales municipales y del distrito especial” (171), así como la absolución de consultas en el ámbito municipal. Nada menos pero tampoco nada más: la aprobación de reformas constitucionales, bien refrendando lo que acuerden otros órganos del poder público u otros entes, bien decidiéndolas directamente, si tal fuera la real situación que crea el Decreto como pretenden equívocamente sus palabras, bien integrando cuerpos distintos para que lo hagan, tanto como la elección de cualquier funcionario no previsto en el elenco taxativo que menciona la norma en comentario, le son extraños. Es más, están vedados a su espontánea decisión tanto como a su movilización inducida por las autoridades públicas.

Tal es el alcance del precepto que contiene el artículo 179. Que el sufragio se ejerza como función constitucional quiere decir exactamente que es la Constitución y sólo ella, el ordenamiento al que está reservada la capacidad de indicar cómo se conforma el cuerpo electoral (lo hace en el artículo 15), en qué oportunidades y para qué efectos interviene, esto es, cuál es su competencia (la circunscribe en el artículo 171 complementado por el acto legislativo número 1/86), cómo se organiza (a ello proveen los artículos 175 y 177) y cómo se disciplinan sus pronunciamientos (artículo 172).

Así pues, si le está reservada a la Constitución la facultad de regular la oportunidad, el objeto y el contenido de las expresiones del poder electoral, la convocatoria que un instrumento jurídico distinto de ella misma haga al electorado para crear un cuerpo representativo no previsto en sus normas como la Asamblea Constitucional, para señalar, por vía directa o por vía referendaria que ello ocurra, la competencia del organismo y su régimen, y para elegir sus miembros o a cualquier funcionario no mencionado en el artículo 171, son contrarios a la Constitución.

La Carta Fundamental refleja con exactitud en este punto las tesis que a su respecto llegaron a acuñar los ideólogos y doctrinantes del Derecho Político y de la Teoría del Estado en el liberalismo maduro, expresadas con sin igual fortuna por R. Carré De Malberg en párrafo que la Corte encuentra del caso transcribir:

“Finalmente, del hecho de que el elector no tiene poder propio, sino únicamente una competencia constitucional, resulta que sólo puede ejercer esta competencia dentro de los límites y bajo las condiciones que la misma Constitución ha determinado. A este respecto se puede invocar, en apoyo de la teoría sostenida anteriormente, la consideración de que, incluso en los países de sufragio universal o de democracia

directa, la soberanía no se reduce a la voluntad bruta de los ciudadanos. Para probarlo bastará observar que, incluso si se supusiera teóricamente un acuerdo unánime de todos los ciudadanos respecto de un punto determinado, este acuerdo no formaría jurídicamente una voluntad estatal si no se ha realizado y manifestado en las formas y condiciones previstas por la Constitución. Así pues, la voluntad de los miembros de la nación sólo es operante, como voluntad de órgano, en cuanto se ejerce de conformidad con el orden jurídico establecido en el Estado” (Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica, México 1948, versión española de José Lión Depetre, pág. 1115).

b) *El sufragio como Derecho:*

Para contrarrestar las tendencias dispersivas del electorado y la profusión de opciones sin posibilidades de éxito que es dable temer como resultado de aplicar a la elección de un colegio numeroso el exótico sistema de votación en circunscripción nacional, el Decreto concibió en el artículo 8° diversos mecanismos tendientes a limitar la inscripción de candidatos. Para el efecto se recogió en diversos modelos político-electorales expedientes de naturaleza también diversa y hasta contraria con que ordenamientos extranjeros han dado respuesta técnica a la necesidad de garantizar la viabilidad electoral, de una parte, mediante restricciones del *ius postulandi*, y, de otra, presentada en la condición de solución alternativa, introduciendo la garantía de seriedad electoral mediante la cual el candidato que se somete a pena pecuniaria en caso de fracaso adquiere la obligación de superar un determinado umbral numérico de votación en favor suyo. El resultado de la disciplina establecida mediante esta agregación mecánica de instituciones de signo diverso es un conjunto que carece de armonía toda vez que valora como equivalentes dos dispositivos disciplinarios de índole radicalmente distinta. En virtud del mismo, quien se acoja a la restricción de la postulación, —que se limita a conjuntos de no menos de 10.000 ciudadanos— aun si la votación ulterior no refleja el respaldo de sus supuestos postulantes, queda exento de consecuencias punitivas, mientras que el candidato que opte por caucionar su seriedad o respaldarla con depósito en dinero efectivo está sometido a pena hasta en el evento de que recoja preferencias electorales en número mayor al que hubiera necesitado para inscribirse mediante el otro procedimiento.

La infelicidad que exhibe esta sistemática cuando se la aprecia desde el ángulo de la política legislativa se eleva a rango de infracción constitucional cuando se la juzga a la luz del artículo 15 de la Constitución Nacional que proclama el principio de la plena elegibilidad de los ciudadanos a las funciones públicas y su derecho sin cortapisas a participar en los eventos en que por convocatoria constitucional deba ejercerse el sufragio. Dice el artículo:

“Artículo 15. La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir o ser elegido y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción”.

Como se ve, el sufragio en Colombia es tanto una función pública de rango constitucional como un derecho subjetivo público anexo inseparablemente a la ciudadanía misma, una de las manifestaciones de ésta, de la que es inherente e inescindible. En este aspecto de sus regulaciones, la Constitución actual armonizó

las dos grandes concepciones del sufragio, formuladas en la aurora del constitucionalismo revolucionario francés como antagónicas pero compatibilizadas por una fértil evolución doctrinaria e institucional que, en el pensamiento liberal adulto, llegó a identificar en ellas como lo hace hoy, dos aspectos de la misma realidad (Duguit) y, con mayor exactitud, dos momentos sucesivos del mismo fenómeno político-jurídico: El sufragio es un derecho del ciudadano que se traduce en la potestad de participar en el acto electoral y que expresa en su ejercicio una función del Estado. El antes recordado R. Carré De Malberg resume así la doctrina vigente hoy universalmente en la materia:

“Hay que admitir, pues, que el derecho de elección es sucesivamente un derecho individual y una función estatal. Un derecho, en cuanto se trata para el elector de hacerse admitir a la votación y de participar en ella; una función, en cuanto se trata de los efectos que ha de producir el acto electoral una vez realizado; pues dicho acto, individual en sí, o recoge por su cuenta el Estado y a él se lo atribuye la Constitución; por ello, produce los efectos y tiene la potestad de un acto estatal, aunque sea obra de individuos”. (Ob. cit., p. 1143).

Tal es la armoniosa concepción que elevan a la categoría de sistema constitucional los artículos 179 y 15 de la Carta. Respecto a este último es forzoso indicar que contempla la ciudadanía como fuente tanto de la capacidad de elegir como de la de ser elegido. La calidad de ciudadano es la condición de ambos derechos, y condición suficiente o única, salvo excepción de índole constitucional. En tal virtud, en principio, todos los ciudadanos pueden concurrir a la elección de los órganos o funcionarios que la Constitución quiere que sean designados mediante el procedimiento electoral, y todos pueden aspirar a obtener las respectivas investiduras. Desde luego preceptos expresos pueden establecer excepciones a la regla general de la elegibilidad universal, bien sometiendo a limitaciones especiales la formulación de candidaturas o bien reservando la posibilidad de ser elegido para determinados cargos solamente a las personas que reúnan determinados requisitos: De lo primero no hay huella en el Derecho Constitucional Colombiano; a tipificar el segundo fenómeno, en cambio, provee la Constitución repetidamente, cuando establece en su artículo 59 requisitos adicionales y especiales para ser elegido Contralor General de la Nación; cuando provee de idéntica manera en el artículo 96 respecto de los Senadores; en el artículo 100 respecto de los Representantes; en el 115 con relación al Presidente de la República; en el 139 para los Consejeros de Estado; en el 144 para los funcionarios del Ministerio Público; en el 150 para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; en el 154 y 155 para los Magistrados de los Tribunales Administrativos y para los de los Tribunales Superiores, respectivamente; en el 157 para los Jueces Superiores de Circuito, de Menores y Especializados o de Instrucción Criminal y en el 158 para los Jueces Municipales.

Lo anterior indica que, a fuer de excepciones a un principio de rango constitucional que por otra parte identifica uno de los rasgos fundamentales del régimen político que la Constitución Nacional establece, toda restricción del sufragio activo o pasivo, todo condicionamiento o limitación o calificación de su carácter en principio

absoluto como atributo que es de la ciudadanía, deben ser contemplados en norma expresa también de rango constitucional y que las regulaciones al respecto son terreno vedado al legislador subalterno tanto ordinario como excepcional. Ni restricciones al *ius postulandi* ni requisitos de elegibilidad pueden ser establecidos en estatuto distinto de la propia Constitución.

Ya antes la Corte (sentencia marzo 27 de 1934, Corte Plena M. P. Dr. Genaro Cruz) tuvo oportunidad de relieves la improcedencia constitucional de las restricciones al derecho de postulación cuando declaró inexequibles el inciso 3° del artículo 2° de la Ley 7° de 1934 que decía, reglamentando la inscripción de candidatos: “cada solicitud de inscripción deberá ser firmada por no menos de treinta (30) ciudadanos, vecinos del respectivo municipio, círculo, distrito o circunscripción electoral según el caso”.

De tal modo, es indudable que el artículo 8° del decreto y el numeral 9° del Acuerdo Político consignado en la parte motiva, cuando determinan, el primero de ellos, condiciones y restricciones para la postulación de candidatos a la Asamblea Constitucional y el segundo, requisitos y calidades para ser elegido miembro de ella quebrantan el derecho de sufragio delineado en el artículo 15 de la Constitución Nacional como una emanación de la ciudadanía, compartida por todos, al modo de una de las más preciadas garantías públicas integrantes del sistema de derecho ofrecido al colombiano por su Carta Magna. Y de allí también que al declarar su inexequibilidad igual que la del artículo 2° del decreto en cuanto establece el contenido del voto popular incorporándole los mismos vicios, la Corte no hace otra cosa que cumplir el deber de impedir que se induzca en nuestro régimen político la regresión que se consumaría si tuviera éxito el intento de introducir en él la anacrónica y antidemocrática diferenciación de los integrantes de la comunidad nacional entre “ciudadanos activos” y “ciudadanos pasivos”.

#### 6. *La doctrina de los “Actos Políticos”*

Entendemos que estaba vedado a la Corte dar al problema el tratamiento de un hecho político y aceptar la consecuencia que a este encuadramiento hipotético vinculó el Procurador General de la Nación dentro de una de las alternativas e interrogantes, acaso útiles dentro de una investigación puramente académica que formuló en la vista fiscal rendida para la ocasión, la cual, por voluntad de su autor, se aleja de las características propias del documento que la Constitución obliga a la cabeza del Ministerio Público que aportare a todos los eventos en que la Corte deba ejercer la jurisdicción constitucional.

Nada en la sistemática de las instituciones autoriza para un caso como éste, la decisión inhibitoria, que es una figura de orden procesal establecida por la jurisprudencia en razón de necesidades que surgen en el proceso constitucional cuando se lo plantea en forma anómala dado que también estos supuestos reclaman ser desatados

mediante una decisión que no puede ser la normal. Por ello sólo procede cuando el *thema decidendum*, generalmente por errores del actor, se integra en forma insuperablemente deficiente, sin que los defectos que acusa la proposición puedan ser remediados, y son de naturaleza tal que hacen imposible el pronunciamiento de fondo.

Este resultado del proceso es ajeno al querer constante de la Constitución. Pues ella se inspira en el interés de que todos los conflictos en que se debate la exequibilidad de normas que le están subordinadas alcancen una resolución concluyente y definitiva, lo cual explica que el instituto de la inhibición confine su operancia a los casos de proceso promovido por acción pública, los únicos en que el infortunio intrínseco de la demanda puede configurar hipótesis de proposición jurídica incompleta, de ineptitud formal del libelo o de ataque a normas ya retiradas del ordenamiento jurídico, eventos en los que la jurisprudencia ha descubierto la virtualidad de hacer inviable la decisión. En el ejercicio de la revisión de los Decretos que emite el Ejecutivo habilitado como legislador de excepción, ninguna de esas especies es siquiera imaginable. Respecto a ellos se cumple siempre la voluntad de la Constitución de que sean rigurosamente examinados a fin de conjurar oportunamente toda desviación en que a su propósito, en el trance de desarrollar una habilitación legislativa extraordinaria, incurra el órgano al que en principio y por regla general no compete legislar. Basta, para apreciarlo así, considerar en su conjunto las expresiones apremiantes y rigurosas que la Constitución utiliza para diseñar el control automático de los Decretos de Estado de Sitio, y las características jurídicas que por virtud de la norma adquiere en esta hipótesis la revisión judicial contemplada como un verdadero recurso interorgánico de control de cumplimiento imperativo.

A este respecto la Corporación ha mantenido invariablemente la enseñanza de que es muestra, entre otras muchas que podrían citarse, la contenida en el siguiente texto:

“El Acto Legislativo número 1 de 1968 eliminó la acción ciudadana y el descrito control político del Congreso. Dispuso en cambio, imperativamente, que los propios órganos del Estado hagan operante el control, obligando al Gobierno a someter todos sus decretos a la revisión y a la Corte a conocer y fallar la cuestión de su constitucionalidad, sin mediación o acción previa de los gobernados.

“Se trata, pues, de la creación de un control automático, más rígido, más exigente, más completo, más rápido, extendido a todo el ejercicio de los poderes especiales del estado de sitio.

“No se puede, por eso, a partir de tal reforma, pensar que la jurisdicción constitucional de la Corte bajo el régimen excepcional del estado de sitio, pueda tener condicionamiento alguno, si no procede explícitamente de las normas que regulan esta nueva modalidad de ese control, porque la Corte actúa movida por la obligatoriedad de una función constitucional que le impone un carácter de guardián de las instituciones” (Sentencia. Sala Plena, 20 de octubre de 1977. M.P. doctor L. C. Sáchica. G.J. Tomo 156, p. 262).

La decisión inhibitoria de la Corte respecto a un Decreto de Estado de Sitio adquiriría entonces los contornos de una dimisión de su más alta responsabilidad

respecto de la pureza del ordenamiento, y de una traición a la Carta que define las garantías de los colombianos y el estatuto del poder.

Descartado entonces, como es forzoso según las conclusiones antecedentes, que la inhibición pueda tener lugar en procesos de la clase del que ocupó la atención de la Corte, conviene destacar que la razón aducida por el señor Procurador como fundamento del tipo de decisión que sugirió, a saber, la de tratarse en este caso de un hecho puramente político, es inaceptable de raíz y para toda hipótesis concebible, porque ella contraría la esencia del Estado de Derecho, la esencia de la idea misma de Constitución y la esencia de la idea según la cual la supremacía de ésta debe ser garantizada por medio del control judicial de los fenómenos legislativos de rango inferior al suyo.

Ello porque, en cuanto expresión de un estadio de desenvolvimiento superior de la cultura, logrado por nuestro tiempo, la Constitución es fundamentalmente un intento de racionalizar el ejercicio del poder público y un mecanismo para someter su indócil y arisca naturaleza a la disciplina del Derecho, concebido éste como la impronta que valida las manifestaciones legítimas de aquél, que lo son sólo en virtud de sus definiciones y del acatamiento que se les preste. El poder público, gracias a la Constitución, deja de ser un hecho natural incontrolado para transmutarse en competencia jurídica, es decir, en haz de facultades regido por el Derecho y válido sólo dentro de los confines que él mismo demarca. De allí que nada en el mundo del poder está legítimamente exento del imperio de la Constitución, y que, para garantizar que esa sujeción sea eficaz y para mantener en todo tiempo y en toda ocasión la vigencia del derecho como garantía superior, existe la jurisdicción constitucional, encargada de prevenir o eliminar toda transgresión que se refleje en la producción legislativa o se cometa a través de ella.

En rigor, pues, de la axiología que inspira la existencia misma de la Constitución como norma jurídica, y en razón de su “telos” esencial, no pueden existir actos del poder susceptibles de ser calificados como simplemente políticos —en la connotación de extrajurídicos— ni, mucho menos, es dable admitir la posibilidad de que su condición de tales, en caso de que existieran, conduzca a sustraerlos de la natural justiciabilidad de todos los que emanan del titular ordinario o extraordinario de la potestad de legislar. Entendemos que, al no declararlo así, la Corte entregó el ordenamiento político-constitucional patrio a la tentación de un retroceso histórico injustificable en la marcha hacia una sociedad más racional y libre, que se consuma a través de la introducción en nuestro régimen de una manifestación de inmunidad del poder, ausente de nuestras instituciones hoy y desde hace mucho, e impropia del ámbito constitucional, menos justificable ahora cuando el Derecho Administrativo, que siempre la contempló como un reducto de exención frente al imperio universal del derecho, la ha abandonado irreversiblemente al final de una larga, accidentada y fecunda evolución de sus instituciones y principios.

El deber indeclinable de la Corte era, entonces, el de emitir un fallo de mérito en concordancia con las consideraciones jurídicas que anteceden, pues actúa en guarda de la integridad de la Constitución y no como artífice o promotor de hechos políticos por importantes que ellos sean; tan cierto es esto que el propio decreto, a través del acuerdo político en que se basa y al cual incorpora, prevé que “el Gobierno

acatará el fallo correspondiente de la Corte Suprema de Justicia”, lo que implica reconocerle el único carácter que puede ostentar como es el de órgano constituido para lograr la supremacía de la Constitución. Distinto sería que la Constitución ya hubiese sido reformada, pues en este caso sería esta la Constitución que habría que guardar porque el hecho político se habría convertido en ordenamiento jurídico respetable.

Bien entendido, sin embargo, que nuestra posición no pretendió estorbar en ninguna forma que se produzca el cambio institucional que los colombianos sinceramente quieren, sólo que para ello se remite a lo que la propia Constitución manda sin condiciones, teniendo al Congreso como el representante natural del pueblo, donde convergen las distintas ideologías, programas e intereses, así como las aspiraciones regionales; es este foro ya establecido, en el cual puedan hacer presencia todos los ciudadanos, tanto los que han estado dentro de la Ley como aquellos que realmente quieren volver al orden civil, el que debe recibir el apoyo y el entusiasmo de la opinión pública y la ayuda ingente y de gran aparato que hoy desgraciadamente el Gobierno orienta hacia la ruptura del orden jurídico que él mismo está encargado de cumplir según el juramento prestado. El Congreso, rodeado por el clamor popular y con el auspicio serio y responsable del Gobierno, cumpliría su misión como lo ha hecho en otros momentos históricos de la patria, pues constituye un compromiso ineludible.

Fecha *ut supra*.

*Rafael Baquero Herrera, Pablo J. Cáceres Corrales, Guillermo Duque Ruiz, Pedro A. Escobar Trujillo, Carlos Esteban Jaramillo, Héctor Marín Naranjo, Dídimo Páez Velandia, Edgar Saavedra Rojas, Jaime Sanín Greiffenstein, Juan Manuel Torres F., Jorge Enrique Valencia M., Hernando Yepes Arcila.*

Corte Suprema de Justicia  
Secretaría General

Bogotá, D.E., seis de noviembre de mil novecientos noventa. Con oficios OSG números 1471, 1472, 1473, 1474 y 1475 de fecha 31 de octubre/90, se dio cumplimiento con lo ordenado en la parte final de la sentencia que antecede. Según lo dispuesto por el artículo 1° del Decreto 41 de 1971, la presente sentencia fue publicada el día diez de octubre del año en curso a las 8:00 a. m. y desfilada el mismo día a las 6:00 p. m. Pasa para su archivo.

*Blanca Trujillo de Sanjuán,*  
Secretaria General.



## SENTENCIA NUMERO 168

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Referencia: Expediente No. 2156.

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 218 de la Constitución Nacional. Reforma de la Constitución.

Demandante: Alvaro Ochoa Morales.

Magistrado Ponente: doctor *Simón Rodríguez Rodríguez*.

Aprobada por Acta número 50.

Bogotá, D.E., noviembre quince (15) de mil novecientos noventa (1990).

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 214 de la Carta, el ciudadano Alvaro Ochoa Morales solicita a la Corte que declare inexecutable el artículo 218 de la Constitución Política.

### II. TEXTO

Se omite el texto de la norma acusada por ser un texto constitucional de conocimiento público.

### III. LA DEMANDA

Advierte en primer término el actor que si bien el artículo 218 pertenece a la misma codificación de la Constitución Política, y por tanto —a primera vista— tiene la misma categoría de los otros artículos de la Carta, pugna con las disposiciones de los artículos 1º y 2º *ibidem*.

Por último afirma que la Corporación tiene competencia para decidir esta acción ya que “la lista del artículo 214 no es taxativa, sino que admite ‘además’ otras posibilidades, y como es la Corte quien por mandato de la misma Constitución ejerce la guarda de la integridad de ésta, puede, por lo tanto, declarar la inexecutable de las normas, incluso de la misma Constitución, que atenten contra la integridad o armonía que debe reinar siempre en la Carta Política del país pues ‘está obligada a salvaguardar la integridad constitucional cualquiera sea la materia de la acusación’ ”.

#### IV. EL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador General de la Nación emitió la Vista fiscal de rigor mediante oficio No. 1592 de julio 19 de los corrientes.

En primer término el Agente Fiscal resume la evolución del artículo 218 de la Constitución Nacional y seguidamente analiza la jurisprudencia de la Corte, relativa a su competencia para decidir demandas de inexecutableidad contra Actos Legislativos reformativos de la Carta Fundamental. Con base en las sentencias de mayo 5 de 1978, febrero 25 de 1988 y de mayo 24 de 1990 concluye que la Corte debe inhibirse de conocer la acusación por carecer de competencia pues “la evolución jurisprudencial ha ampliado la guarda de la integridad de la Constitución al control de los Actos Reformativos de la misma, pero sólo en cuanto al procedimiento prescrito por el artículo 218.”

Refiérese luego el señor Procurador a la clasificación de las normas constitucionales según distintos criterios y tratadistas, para concluir que la misma no permite establecer distintas jerarquías entre las mismas. Destaca cómo el artículo 218 establece mecanismos de modificación del sistema normativo fundamental que permiten la adaptación del Estado a las nuevas exigencias de la realidad. Es la fórmula de regeneración de la misma Constitución que garantiza su continuidad en el tiempo y contribuye a la unidad de la Nación; además, la interpretación jurisprudencial de esta norma abarca el juzgamiento de los Actos Legislativos por vicios de procedimiento. Distinta –concluye– es la pretensión del actor que argumenta desarmonía del artículo 218 frente a los artículos 1º y 2º del mismo ordenamiento superior y por ello demanda su inexecutableidad. Como respecto de las normas de igual jerarquía, en este caso constitucionales, no puede predicarse violación, su Despacho encuentra improcedente la solicitud del demandante, no sin antes advertir que el establecimiento de una República unitaria con reconocimiento de soberanía a la Nación en nada pugna con dicho mecanismo de reforma a la Carta Fundamental.

#### V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

##### 1. *Competencia*

Es bien sabido que desde el fallo de mayo 5 de 1978 (M.P. doctor José María Velasco Guerrero) la Corporación ha afirmado su competencia para examinar la constitucionalidad de los Actos Legislativos reformativos de la Constitución por vicios de forma o de procedimiento en el proceso de su tramitación. Numerosas sentencias posteriores han reiterado la misma tesis, entre ellas las de febrero 13 de 1979 (M.P. doctor Luis Carlos Sábica); sentencia de febrero 13 de 1979 (M.P. doctor Antonio Alvira Jácome); octubre 16 de 1979 (M.P. doctor Alfonso Suárez de Castro); noviembre 6 de 1980 (M.P. doctor Antonio de Irisarri Restrepo); noviembre 27 de 1980 (M.P. doctor Ricardo Medina Moyano); diciembre 4 de 1980 (M.P. doctor Darío Vallejo Jaramillo); noviembre 3 de 1981 (M.P. doctor Fernando Uribe Restrepo); febrero 25 de 1988 (M.P. doctor Jairo Duque Pérez); septiembre 15 de 1988 (M.P. doctor Fabio Morón Díaz) y junio 9 de 1987 (M.P. doctor Hernando Gómez Otálora); donde se sostuvo, que en este caso dicho proceder “es lógico por cuanto mal

podría guardarse la integridad de un Estatuto si sus propias normas fueran susceptibles de cambio, sin sujeción a los trámites, mayorías y exigencias formales que el propio ordenamiento contempla y sin posibilidad alguna de control”, tesis análoga a la sustentada en la sentencia de febrero 25 de 1988 (M.P. doctor Jairo Duque Pérez), donde se lee: “la Carta Fundamental consagra un procedimiento para su reforma y en esta hipótesis el control jurisdiccional busca mantener al Congreso Constituyente dentro de los límites que le fijó el Estatuto Fundamental para su revisión”.

Con todo, la Corporación ha rechazado que pueda sostenerse la misma tesis para justificar el control de constitucionalidad de los Actos Reformatorios de la Constitución cuando la acusación se sustente en razones de fondo dirigidas a atacar la materialidad de sus normas.

Así el fallo de junio 9 de 1987 (M.P. doctor Hernando Gómez Otálora), limitó la acción de inexequibilidad de los Actos Legislativos a causales o motivos formales, en los siguientes términos:

“Aunque ninguno de los textos aplicables alude expresamente a los Actos Legislativos por medio de los cuales se reforma la constitución, ha entendido la jurisprudencia que la guarda de la integridad de la Carta incluye la competencia para decidir sobre la constitucionalidad de ellos cuando sean demandados ante la Corte Suprema de Justicia por cualquier ciudadano.

“Pero, desde luego, dicha competencia se circunscribe a los motivos que pudieran implicar desconocimiento o pretermisión de los requisitos procedimentales que indica el artículo 218 y concordantes para introducir modificaciones a los textos de la Carta”.

Este último concepto fue reiterado en su más reciente pronunciamiento, donde se afirma:

“Como es evidente, la Corte no tiene competencia para conocer sobre demandas en las que se acuse el contenido mismo de los actos legislativos o de las normas constitucionales” (Sentencia de septiembre 15 de 1988, M.P. doctor Fabio Morón Díaz).

Por otra parte, debe la Corte descartar, por inadmisibles, la pretendida diferencia jerárquica o de gradación que el actor, con miras a la prosperidad de su demanda establece, con base en la cual afirma que el artículo 218 se subordina a los artículos 1° y 2° de la Carta. Efectivamente, en la sentencia de febrero 25 de 1988 (M.P. doctor Jairo Duque Pérez), reiterada en fallo de septiembre 15 de 1988 (M.P. doctor Fabio Morón Díaz), la Corporación sobre este punto expresó:

“Por ser la Constitución norma fundamental del orden jurídico e instrumento político que estructura y ordena los poderes del Estado, debe considerarse como un todo orgánico, en virtud de lo cual *no es dable establecer categorías o diferencias sustanciales entre sus preceptos, y sostener con esta base que existen en ella normas de superior categoría que sólo pueda reformar el Constituyente primario*, estableciéndose así en el interior de la normatividad constitucional un nuevo orden jerarquizado, independiente del general del Estado en cuya cúspide se ubica precisamente la Constitución que condiciona la validez de las normas a ella inmediatezadas.

*“Es evidente entonces, que estando las normas de la Carta Fundamental en el mismo nivel y siendo todas en el fondo normas de competencia la confrontación de su validez constitucional no es posible referirla a otras normas por ausencia de un ordenamiento jurídico que se superponga a la Constitución. Así lo reconoció la Corte en fallo de 3 de noviembre de 1981 en donde dijo: “una vez que el Constituyente ha decidido en ejercicio de sus facultades, elevar a canon constitucional una determinada norma, cualquiera que ella sea, ésta en virtud de tal decisión jurídico-política queda revestida de la misma entidad e importancia de todas las demás que integran el documento constitucional respectivo”.*

*“... no es posible establecer diferencias de rango entre las disposiciones que integran la Carta Fundamental y en consecuencia, no puede darse el enfrentamiento de textos de la misma Constitución; no procede por tanto, el control de fondo o material de los Actos Reformatorios de la Carta Política.” (s.f.t.).*

De lo anterior necesario es concluir que la acusación incoada por el actor contra el artículo 218 de la Carta Fundamental debe desestimarse por carecer la Corte de competencia para pronunciar decisión de fondo sobre el contenido mismo de los actos legislativos o de las normas constitucionales. Así habrá de decidirse.

#### VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena– previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

#### RESUELVE:

DECLÁRASE INHIBIDA para proferir decisión de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad instaurada contra el artículo 218 de la Constitución Nacional, por falta de competencia.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

*Jorge Carreño Luengas, Presidente, Rafael Baquero Herrera, Pablo Cáceres Corrales, Ricardo Calvete Rangel, Manuel Enrique Daza Alvarez, Pedro Augusto Escobar Trujillo, Eduardo García Sarmiento, Gustavo Gómez Velásquez, Carlos Esteban Jaramillo Schloss, Ernesto Jiménez Díaz, Pedro Lafont Pianetta, Héctor Marín Naranjo, Rafael Méndez Arango, Fabio Morón Díaz, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Simón Rodríguez Rodríguez, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jaime Sanín Greiffenstein, Hugo Suescún Pujols, Juan Manuel Torres Fresneda, Jorge Enrique Valencia Martínez, Ramón Zúñiga Valverde.*



Blanca Trujillo de Sanjuán  
Secretaria

## SENTENCIA NUMERO 183

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Referencia: Expediente No. 2238 (357-E)

Revisión constitucional del Decreto 2480 de 19 de octubre de 1990  
“por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1926 de 1990”.

Aprobada por Acta número 54.

Bogotá, D.E., diciembre seis (6) de mil novecientos noventa (1990).

### I. ANTECEDENTES

Para efectos de su revisión constitucional, el Gobierno Nacional hizo llegar a la Corte dentro del término correspondiente, copia auténtica del Decreto número 2480 de 19 de octubre de 1990 “por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1926 de 1990”.

Agotado el trámite señalado para asuntos de esta índole, procede la Corporación a decidir, previas las siguientes consideraciones:

### II. TEXTO DEL DECRETO

El contenido del Ordenamiento que se pasa a examinar es el que sigue:

«DECRETO NUMERO 2480 DE 1990  
(octubre 19)

*Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1926 de 1990*

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

### CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 1038 de 1984 se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional;

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 1926 de 1990, por medio del cual se facultó a la organización electoral para adoptar, mientras subsista

turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, todas las medidas conducentes a contabilizar los votos que se emitan el 9 de diciembre de 1990, para que los ciudadanos tengan la posibilidad de convocar e integrar una Asamblea Constitucional;

Que la honorable Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia de su Sala Plena de 9 de octubre de 1990, declaró constitucional el Decreto 1926 de agosto 24 de 1990 “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”, con excepción de algunas de sus disposiciones (Expediente número 2214);

Que el honorable Consejo Nacional Electoral por conducto del Registrador Nacional del Estado Civil, ha solicitado al Gobierno Nacional la adopción de medidas tendientes a facilitar a la organización electoral, la contabilización de los votos que por el sistema de tarjeta electoral, emitan los ciudadanos el 9 de diciembre de 1990, para convocar e integrar una Asamblea Constitucional, la cual sesionará entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991;

Que la adopción de tales medidas busca a través de procedimientos de amplia y libre participación ciudadana el fortalecimiento de las instituciones y la superación de las causas de la perturbación del orden público.

#### DECRETA:

Artículo 1o. Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, facúltase a la organización electoral para que adopte las medidas administrativas necesarias para realizar las elecciones del 9 de diciembre de 1990, previstas en el Decreto 1926 de 1990.

Artículo 2o. El artículo 2º del Decreto 1926 de agosto 24 de 1990, quedará así:

“En la elección del 9 de diciembre de 1990, los ciudadanos votarán con tarjeta electoral que el Consejo Nacional Electoral diseñará y la Registraduría Nacional del Estado Civil preparará, imprimirá y distribuirá en todos los lugares de votación.

La tarjeta que contabilizará la organización electoral deberá contener tanto un voto afirmativo como un voto negativo, a fin de que el elector señale la opción de su preferencia.

El texto que deberá contener el voto afirmativo es el siguiente:

“Si convoco una Asamblea Constitucional que sesionará entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991. Voto por la siguiente lista de candidatos para integrar la Asamblea Constitucional...”

El texto que deberá contener el voto negativo es el siguiente:

“No convoco para el 5 de febrero de 1991 una Asamblea Constitucional.”

La tarjeta electoral, conforme lo disponga el Consejo Nacional Electoral, deberá contener los elementos necesarios para individualizar e identificar claramente las diferentes listas de candidatos inscritas. A cada lista se le podrá asignar además un número, por sorteo que se verificará por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Artículo 3o. Adiciónase el Decreto 1926 de agosto 24 de 1990 con el siguiente artículo:

“Sin perjuicio de lo establecido en las normas generales sobre la materia, voto en blanco es el que no contiene señalamiento alguno en el texto de la tarjeta por parte del elector, o aparece marcado como tal en la casilla correspondiente.

El voto que tuviere señalamiento para más de una lista de candidatos, o que a pesar de haber negado la convocación, votare por una lista de candidatos será nulo.

Es válido el que no obstante de haberse abstenido sobre la convocación vote por una determinada lista de candidatos.”

Artículo 4o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su promulgación y suspende todas las disposiciones que le sean contrarias.

Comuníquese y cúmplase,

Dado en Bogotá, a 19 días de octubre de 1990.

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Gobierno, *Julio César Sánchez García*; el Ministro de Relaciones Exteriores, *Luis Fernando Jaramillo Correa*; el Ministro de Justicia, *Jaime Giraldo Angel*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Rudolf Hommes Rodríguez*; el Comandante de las Fuerzas Militares, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Defensa Nacional, General *Luis Eduardo Roca Maichel*; la Ministra de Agricultura, *María del Rosario Sintes Ulloa*; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Francisco Posada De La Peña*; el Ministro de Desarrollo Económico, *Ernesto Samper Pizano*; el Ministro de Salud, *Antonio Navarro Wolff*; el Ministro de Minas y Energía, *Luis Fernando Vergara Munarriz*; el Ministro de Educación Nacional, *Alfonso Valdivieso Sarmiento*; el Ministro de Comunicaciones, *Alberto Casas Santamaría*; el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *Juan Felipe Gaviria Gutiérrez*.»

### III. INTERVENCIÓN CIUDADANA

Dentro del término de fijación en lista no se hizo presente ningún ciudadano, con el fin de impugnar o coadyuvar la constitucionalidad del decreto referenciado.

### IV. EL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación pide a la Corte declarar exequible el decreto materia de revisión, con el siguiente argumento:

“Como las actuales medidas complementan y adicionan aquéllas (se refiere a las contenidas en el Decreto 1926 de 1990), sin salirse de los parámetros analizados por la Corte en tales oportunidades, debe predicarse la exequibilidad de los hoy estudiados (sic), no sin antes advertir que el Procurador General en los diversos conceptos que sobre materia electoral regulada por decretos de estado de sitio ha debido rendir,

no ha encontrado conexidad entre las causas de perturbación del orden público y este tema, tesis compartida por la Corte de manera inicial en sentencia número 53 de mayo 10 de 1990”.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### a) *Competencia*

Al tenor de lo dispuesto por el artículo 121 Constitucional, en concordancia con el 214 *ibidem* es competente esta Corporación para revisar la conformidad del Decreto 2480 de 1990, con la Carta Política.

### b) *Formalidades*

El decreto citado las cumple a cabalidad pues está firmado por el señor Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho, además de que su vigencia está limitada a la duración del estado de sitio y sólo suspende las disposiciones incompatibles con el mismo.

### c) *Conexidad*

Los preceptos del Ordenamiento materia de examen vienen a formar parte de ese conjunto de normas que ha venido expidiendo el Gobierno con el fin de hacer posible la convocatoria e integración de la Asamblea Nacional Constituyente, mediante las elecciones que se efectuarán el próximo 9 de diciembre de 1990.

En efecto, por medio del Decreto 927 de 3 de mayo de 1990 se autorizó a la organización electoral para adoptar las medidas conducentes a contabilizar los votos que se produjeran en las elecciones presidenciales de 1990 “en torno a la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional”. Ordenamiento que fue examinado por esta Corporación en sentencia número 59 de 24 de mayo del mismo año y declarado ajustado a la Constitución Nacional.

Posteriormente se expidió el Decreto 1926 de agosto 24 de 1990, en el que se autoriza a la misma organización electoral para adoptar las medidas conducentes a contabilizar los votos que se emitirán el 9 de diciembre de 1990 “para que los ciudadanos tengan la posibilidad de convocar e integrar una Asamblea Constitucional”, para lo cual se consagran una serie de mandatos atinentes a la inscripción de listas de candidatos, escrutinios, contenido de la papeleta electoral, etc. Disposiciones que también fueron revisadas por la Corte como se ve en sentencia número 138 de octubre 9 de 1990, en la que se declararon inexequibles algunos artículos.

Ahora en el Decreto 2480 del 19 de octubre de 1990, materia de revisión, se autoriza a la organización electoral para adoptar las medidas administrativas necesarias “para realizar las elecciones del 9 de diciembre de 1990, previstas en el Decreto 1926 de 1990” (art. 1º); se modifica el artículo 2º de este último ordenamiento señalándose el texto que deben contener el voto afirmativo y el negativo (art. 2º) y se consagran los casos en que el voto es en blanco, nulo o inválido (art. 3º).



Así las cosas considera la Corte de acuerdo con el Ministerio Público que como el Decreto 2480 de 1990, que se estudia, está encaminado a modificar y complementar el 1926 de 1990, sin que se desvirtúe la finalidad principal de restablecer el orden público turbado, las razones que se tuvieron en cuenta en dicha oportunidad sobre la conexidad, resultan igualmente aplicables al caso *sub examine*.

Dijo la Corporación al examinar el Decreto 927 de 1990 de donde derivó la conexidad de las medidas contempladas en el Decreto 1926 de 1990:

“¿Cómo se puede afirmar la falta de conexidad de una medida de carácter extraordinario que en una sociedad en crisis pretenda facilitar la expresión de la voluntad popular en asunto de tanta monta como su régimen institucional, cuya legitimidad proviene precisamente del respaldo de esa voluntad?”

“El país ha venido reclamando el cambio institucional, aunque dentro de los cauces del orden jurídico, y ante el fracaso de los órganos del Estado responsables del mismo, ha venido pidiendo la conformación de una Asamblea Constitucional que pueda realizarlo...”.

“Este movimiento ha sido tan eficaz, que los mismos alzados en armas en todos los acuerdos que vienen realizando con el Gobierno para poner fin a la subversión, han condicionado su reintegro a la vida civil a la realización de dicha Asamblea”.

“Es entonces evidente que hay una clara relación de conexidad entre el decreto que se revisa y los motivos que determinaron la declaratoria de Estado de Sitio. Es más, el no acceder a este clamor del pueblo, sería sin ninguna duda un factor de mayor desestabilización del orden público” (sentencia 59 de mayo 24 de 1990).

Entonces, no hay reparo constitucional que hacer por este aspecto.

#### d) *Contenido del decreto*

Como se dijo, el Decreto 2480 de 1990 en su artículo 1º faculta a la organización electoral para adoptar las medidas administrativas que se requieran para la realización de las elecciones del 9 de diciembre de 1990.

En el artículo 2º *ibidem*, autoriza al Consejo Nacional Electoral para diseñar la Tarjeta Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil para prepararla, imprimirla y distribuirla, como también señala el texto del voto afirmativo y del negativo y ordena que la tarjeta electoral, además de lo que fije el Consejo Nacional Electoral, debe contener los elementos necesarios para individualizar e identificar claramente las diferentes listas de candidatas inscritas, a las cuales se les podrá asignar un número, por sorteo que se verificará en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En el artículo 3º consagra que, sin perjuicio de las normas legales vigentes, “voto en blanco es el que no contiene señalamiento alguno en el texto de la tarjeta por parte del elector, o aparece marcado como tal en la casilla correspondiente”.

“El voto que tuviere señalamiento por más de una lista de candidatas, o que a pesar de haber negado la convocación, votare por una lista de candidatas será nulo” y

“es válido, el que no obstante haberse abstenido sobre la convocación vote por una determinada lista de candidatos”.

Con la excepción que más adelante se analizará, referente al artículo 3º, todos estos preceptos, en sentir de la Corte, no contrarían mandato constitucional alguno, pues en ellos se regulan aspectos que corresponde a la ley determinar conforme a lo que dispone el artículo 180 del Estatuto Superior que dice: “La ley determinará lo demás concerniente a elecciones y escrutinios, asegurando la independencia de unas y otras funciones, definirá los delitos que menoscaben la verdad y libertad del sufragio, y establecerá la competente sanción penal”.

En efecto, conforme a las disposiciones legales vigentes (Decreto 2241/86) es de competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil organizar y vigilar el proceso electoral, y entonces las funciones que se le asignan en el artículo 1º del Decreto que se revisa son desarrollo de dichas atribuciones.

En cuanto respecta al artículo 2º *ibidem*, considera la Corte que el legislador de excepción al señalar el contenido del voto afirmativo y negativo lo que hizo fue excluir del texto de la papeleta que aparecía en el artículo 2º del Decreto 1926 de 1990 la parte que esta Corporación declaró inexecutable sobre el Acuerdo Político, motivo por el cual tampoco se viola la Carta Política.

Y en lo que atañe al artículo 3º *ibidem* es preciso recordar que cuando el Presidente de la República actúa como legislador de excepción en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 Superior, bien puede modificar, adicionar o suspender transitoriamente las leyes preexistentes, siempre y cuando que las medidas que se adopten estén dirigidas a conjurar la crisis o a prevenir sus efectos, como en el presente evento. Sin embargo, y aquí es donde se presenta la excepción a que arriba se aludió, merece reparo esta disposición en cuanto al fragmento de su penúltimo párrafo que declara nulo el voto que, a pesar de haber negado la convocación, sufragare por una lista de candidatos. Considera la Corte que el postulado que va envuelto en esta normativa, o sea que el derecho a votar para escoger miembros de la Asamblea Constitucional debe restringirse sólo a quienes estén de acuerdo con su creación, es de una lógica apenas aparente, incompatible con los fundamentos de una genuina estructura democrática.

En efecto: es indubitable que aunque el certamen comicial previsto para el próximo 9 de diciembre, se manifieste físicamente en un solo acto y en una sola tarjeta electoral, entraña en realidad dos actos correspondientes a dos procesos intelectivos y volitivos que los hacen perfectamente discernibles desde el punto de vista jurídico, a saber: uno, que puede llamarse de decisión, en virtud del cual el ciudadano opta porque haya o no un nuevo órgano constituyente; y otro, éste sí de pura elección, consistente en escoger entre varias listas de candidatos, la que a bien tenga para integrar tal Corporación. Es claro que el primero condiciona al segundo, en el sentido de que no puede procederse al escrutinio de éste (elección) sin que previamente se sepa a ciencia cierta si la decisión popular fue o no favorable a la institución de la Asamblea; la elección de los miembros de ésta queda así, como es de lógica elemental, enteramente subordinada al resultado anterior, de suerte que aquélla sólo podrá adquirir efecto práctico en el evento de que la voluntad electoral de la nación se haya inclinado mayoritariamente por la alternativa de convocatoria.

Es obvio que del ciudadano que en primera instancia vota negativamente, no por ello puede predicarse que renuncia a su inherente derecho político de participar de todos modos en la conformación de los organismos que han de regir los destinos del país máxime tratándose de uno de la particular trascendencia de la Asamblea Constitucional, ni se le puede cercenar tal derecho por el legislador excepcional, en acto de autoridad mal entendido, castigando con la nulidad el voto eleccionario que en tales condiciones se depositare. Eso sería como si para elegir Presidente de la República o cuerpos colegiados o Alcaldes hubiera que estar de acuerdo con la existencia y funciones de esos órganos y manifestado así de antemano, negando el acceso a las urnas para los mismos efectos a todo aquel que hubiere hecho saber su disenso con la estructura jurídico-política del Estado. El prístino derecho ciudadano, elegir, ha de poder ejercerse y debe respetarse y garantizarse sin discriminaciones basadas en el pensamiento o ideología propios del elector. No de otra manera se entiende la valiosa conquista democrática del sufragio como universal y secreto.

Así las cosas, no hay contradicción alguna en que el ciudadano vote negativamente a la pregunta por la convocatoria a la Asamblea y acto seguido indique cuál sería la lista de sus preferencias en la hipótesis de que su personal opción inicial resulte derrotada. Por lo mismo ningún problema jurídico se daría si el número de votos infirmativos fuere mayor que el de los positivos, quedando entonces rechazada la Asamblea y que a la vez dado el mecanismo que se analiza, este número de votos fuera inferior al total de los depositados por lista, pues se repite que la incidencia de estos últimos depende de la decisión primeramente adoptada.

A juicio de la Corte, el fragmento cuestionado, que desde el punto de vista formal y de su contenido material constituye una nueva norma, distinta de las contenidas en el original Decreto 1926 de 1990, razón por la cual se excluye aquí el alcance de la cosa juzgada, resulta entonces violatorio de principios de corte democrático que inspiran nuestro ordenamiento constitucional y que se traducen, a lo largo del mismo, en numerosos preceptos positivos, entre los cuales baste citar los artículos 10 y 16, que consagran la igualdad genérica en el tratamiento jurídico de las personas; 11, inciso tercero, que confiere los derechos políticos a los nacionales; 15, que establece la calidad de ciudadano como condición previa indispensable, y por lo demás única, para elegir, y que se halla en armonía con el 14, el cual define como ciudadanos a los colombianos mayores de 18 años, sin más, salvo que se les hubiere privado o suspendido la ciudadanía por decisión judicial y en los precisos casos determinados por las leyes, y con el 171, que en la materia específica de elecciones consagra el principio del sufragio universal (“todos los ciudadanos eligen directamente...”). Sólo moviéndose dentro de estos exactos parámetros, puede el legislador hacer uso apropiado de la atribución que le otorga el artículo 180 C.N. para determinar “lo demás concerniente a elecciones y escrutinios...”. Se declarará, por consiguiente, la inexequibilidad de dicho fragmento, lo cual proporcionará una mayor transparencia a la expresión del auténtico querer popular.

En punto al artículo 4º del Decreto 2480 de 1990 cabe señalar que en él se indica la vigencia de sus mandatos, lo que debe hacerse en toda disposición legal y se suspenden las normas que le sean contrarias, con lo cual se aviene a lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 121 del Estatuto Máximo.

## VI. DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previa ponencia de la Sala Constitucional, oído el concepto fiscal y de acuerdo con él,

## RESUELVE:

Es CONSTITUCIONAL el Decreto 2480 de 19 de octubre de 1990 “por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1926 de 1990”, salvo la frase que dice: “... o que a pesar de haber negado la convocación, votare por una lista de candidatos...”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Se deja constancia que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia a lo dispuesto por el Decreto 1894 de 1984.

*Jorge Carreño Luengas*, Presidente.

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria



## SENTENCIA NUMERO 187

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Referencia: Expediente No. 2253 (358-E)

Asunto: Revisión constitucional del Decreto 2710 del 8 de noviembre de 1990, "por el cual se dictan medidas encaminadas a garantizar el desarrollo del proceso electoral del 9 de diciembre de 1990, se modifica el Decreto Legislativo 1926 y se dictan otras disposiciones".

Aprobada según Acta número 55.

Bogotá, D.E., diciembre diecinueve (19) de mil novecientos noventa (1990).

### I. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD: ANTECEDENTES Y COMPETENCIA

La Secretaría de la Presidencia de la República envió a esta Corporación el día 9 de noviembre de 1990, para el ejercicio del control de constitucionalidad, el Decreto Legislativo No. 2710 del 8 de noviembre, "por el cual se dictan medidas encaminadas a garantizar el desarrollo del proceso electoral del 9 de diciembre de 1990, se modifica el Decreto Legislativo 1926 de 1990 y se dictan otras disposiciones", expedido por el Presidente de la República con la firma de todos los ministros del Despacho.

#### A. *El Decreto sub examine*

El texto sometido al control de la Corte es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 2710 DE 1990  
(noviembre 8)

*Por el cual se dictan medidas encaminadas a garantizar el desarrollo del proceso electoral del 9 de diciembre de 1990, se modifica el Decreto Legislativo 1926 de 1990 y se dictan otras disposiciones.*

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

## CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto 1038 de 1984 se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional;

Que la declaración de turbación del orden público, contenida en el Decreto 1038 de 1984, tuvo como fundamentación esencial la acción reiterada de los grupos armados que atentan contra el régimen constitucional mediante deplorables hechos de perturbación del orden público, que suscitan ostensible alarma entre los habitantes;

Que el Decreto Legislativo 1926 de agosto 24 de 1990, dispuso lo conducente para que los ciudadanos tengan la posibilidad de convocar e integrar una Asamblea Constitucional como mecanismos de robustecimiento institucional que permita superar la crisis;

Que es necesario modificar dicha disposición con el fin de permitir que se puedan resolver asuntos relacionados con la inscripción de los aspirantes a formar parte de la Asamblea Constitucional, garantizando de todas maneras que la decisión de las autoridades electorales pueda ser examinada por el Consejo Nacional Electoral,

## DECRETA:

Artículo 1o. Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional, el artículo 9º del Decreto Legislativo 1926 de 1990, quedará así:

“Artículo 9o. En caso de que no se hayan aceptado previamente las candidaturas, no se comprueben las calidades exigidas para ser miembro Delegatario a la Asamblea o no se haya dado cumplimiento al requisito de la proclamación de candidaturas, los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil rechazarán la inscripción mediante decisión que no admite ningún recurso, la cual, sin embargo, debe ser consultada ante el Consejo Nacional Electoral, quien decidirá de plano y sin sujeción a trámite alguno.”

Artículo 2o. El presente Decreto rige a partir de su publicación, y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 8 de noviembre de 1990.

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Gobierno, *Julio César Sánchez García*; el Viceministro de Relaciones Exteriores encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores, *Rodrigo Pardo García-Peña*; el Ministro de Justicia, *Jaime Giraldo Angel*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Rudolf Hommes Rodríguez*; el Ministro de Defensa Nacional, General *Oscar Botero Restrepo*; el Viceministro de Agricultura encargado de las Funciones del Despacho de la Ministra de Agricultura, *Fidel Humberto Cuéllar Boada*; el Ministro de Desarrollo Económico,

*Ernesto Samper Pizano; el Ministro de Minas y Energía, Luis Fernando Vergara Munarri.»*

### *B. Contenido del Decreto*

El artículo 1º del Decreto transcrito modifica el artículo 9º del Decreto de igual naturaleza número 1926 de 1990, declarado parcialmente constitucional por la Corte en su sentencia del 9 de octubre de 1990. Esa norma regulaba un aspecto de las inscripciones de los candidatos para ser miembros de la Asamblea Constitucional, así:

1. Cuando las candidaturas no se hubieren aceptado previamente, no se comprueben las calidades exigidas para ser miembro delegatario o no se haya dado cumplimiento al requisito de proclamación de candidaturas, los Delegados del Registrador rechazarán la inscripción.

2. Contra el acto de los Delegados procede el recurso de apelación ante el Consejo Nacional Electoral.

3. La Corte declaró inconstitucional el no cumplimiento de la condición de presentar la caución o garantía de seriedad de que hablaba otra norma del mismo decreto sobre la cual recayó idéntica decisión.

La enmienda introducida por el Decreto Legislativo ahora examinado, consiste en suprimir todo recurso contra la determinación de los Delegados del Registrador y se estatuye la obligación de someter tal decisión al grado de consulta ante el mismo Consejo quien decidirá de plano sin trámite alguno.

### *C. Competencia de la Corte*

De conformidad con los artículos 121 y 214 de la Constitución la Corte es competente para ejercer el control de la constitucionalidad de este decreto de carácter legislativo expedido bajo el régimen excepcional del Estado de Sitio implantado mediante el Decreto 1038 de 1984.

## II. LA INTERVENCIÓN CIUDADANA

Se presentaron dos impugnaciones ciudadanas, una de ellas radicada el 21 de noviembre, fuera del término previsto para este tipo de actuaciones y, la segunda, por varios ciudadanos, quienes atacan la constitucionalidad del Decreto en cuestión con estos argumentos:

1. Se desconocen los artículos 23 y 26 de la Constitución que consagran el derecho de defensa, por cuanto a los ciudadanos aspirantes a la Asamblea que resulten afectados por las determinaciones de los Delegados no se les da la oportunidad de explicar o justificar ante el Consejo Electoral, si tienen o no las calidades exigidas para su inscripción. La privación del derecho de elegir y ser elegido de que hablan los artículos 14 y 15 de la misma obra debe estar precedido de un trámite donde se demuestre con pruebas técnicas la autenticidad de los documentos y se debatan las razones del rechazo. Mencionan que este acatamiento del debido proceso

no puede ser desconocido por el Gobierno mediante el uso de las atribuciones del Estado de Sitio.

2. No existe conexidad entre las disposiciones del Decreto Legislativo 2710 y las causas del Estado de Sitio porque si bien el Decreto ahora examinado se fundamenta en que es necesario modificar el artículo 9º del anterior Decreto 1926 de 1990, para permitir que se puedan resolver asuntos relacionados con la inscripción de los aspirantes a la Asamblea Constitucional, la verdadera motivación, en su concepto, fue la de “limitar el derecho, en forma discriminatoria de los ciudadanos con el pretexto de que existían dificultades para el manejo de un tarjetón (Tarjeta Electoral) en la elección de delegados a la Asamblea Constitucional”.

3. Consideran los ciudadanos que el Decreto 2710 de 1990 viola los artículos 2º, 3º, 44, 55 del Código Contencioso Administrativo, los artículos 8º y 9º del Decreto Legislativo 1926 del 24 de agosto de 1990 y contraría la decisión de la Corte que había declarado parcialmente inexecutable el referido artículo 9º.

### III. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador en su concepto del 30 de noviembre, manifiesta que el decreto analizado cumple todas las condiciones formales que la Constitución prescribe y se ajusta a las características de temporalidad propias de esta normatividad. Señala a continuación que el Decreto 1926 de 1990 modificado por el 2710 fue encontrado congruente con las causas de alteración del orden público por esta Corporación, pero advierte que su Despacho no halla conexidad entre este tema y las antedichas causas. Tesis ésta que fue compartida por la Corte en sentencia del 10 de mayo de 1990 (número 53) y después modificada mediante fallos de mayo 24 y octubre 9 cuando sentenció que “tales normas no violan precepto constitucional alguno”.

El concepto del Procurador, en adelante, se contrae a rebatir las argumentaciones de los impugnantes así:

1. El control de la constitucionalidad no confronta los decretos legislativos con disposiciones de tipo legal sino con el ordenamiento superior, por lo cual la pretensión de los ciudadanos es improcedente.

2. La regulación del Decreto 2710 de 1990 atañe al trámite de la vía gubernativa dejando a salvo el derecho de los aspirantes rechazados de acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, plantear en ella su inconformidad y conseguir en sentencia el reconocimiento de sus derechos. No resulta, pues, vulnerado el derecho de defensa.

3. La regulación de la doble instancia y la pertinencia de los recursos es del dominio legislativo por lo cual el Presidente de la República puede, en ejercicio de las atribuciones del Estado de Sitio, adoptar reglas que agilicen el proceso electoral de la Asamblea Constitucional. Además, la consulta que deben hacer los Delegados de sus decisiones garantiza los derechos de los candidatos rechazados.



Añade, finalmente, que el artículo 2° del Decreto se limita a suspender las normas contrarias por lo cual no existe reparo alguno del orden constitucional.

Por las razones aquí descritas el Procurador solicita a la Corte declare exequible el decreto *sub examine*.

#### IV. LAS CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Al ejercer el control de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 2710 de 1990 la Corte encuentra, en primer lugar, que las características formales y su transitoriedad son las exigidas por la norma fundamental.

En segundo término, el análisis material de su normativa y considerando las observaciones de los ciudadanos que lo impugnan, la Corporación considera:

##### A. *La regulación del Decreto y las motivaciones del Estado de Sitio: La conexidad*

El decreto en revisión introduce una modificación formal-procedimental al artículo 9° del Decreto Legislativo 1926 de 1990 el cual la Corte halló congruente, en cuanto instrumento legal, para obtener el restablecimiento del orden público perturbado desde la declaratoria hecha por el excepcional Decreto 1038 de 1984. La enmienda es muy pragmática y eficaz en cuanto promueve el control jerárquico de segundo grado sin que para ello sea necesario formular los recursos propios de la vía gubernativa. Tal pronunciamiento de la instancia superior no estaba excluido en el artículo 9° original ni en la última modificación porque en ambos casos opera. La diferencia consiste en el mecanismo para que actuara el *ad quem*, puesto que en la primera situación se requería la formulación del recurso de apelación y en la segunda es obligatorio su funcionamiento controlador por la misma naturaleza de la consulta forzosa.

Las características anotadas son, como se dijo, de tipo formal-procedimental que ubican al nuevo artículo 9° en el cuerpo normativo del anterior Decreto 1926 de 1990 sin que ellas alcancen a afectar sustancialmente las consideraciones político-constitucionales que lo fundamentaron y sirvieron para que la Corte lo declarara parcialmente exequible, de tal manera que la conexidad declarada por la sentencia del 9 de octubre de 1990 proferida por esta Corporación es predicable de esta reforma que no versa sobre las determinaciones fundamentales del Decreto 1926.

##### B. *El derecho de defensa y el trámite de los recursos de la vía gubernativa*

Resulta importante considerar las apreciaciones de los impugnantes por el supuesto desconocimiento del derecho de defensa y del debido proceso en relación con el trámite del autocontrol de la vía gubernativa y del sistema sustituto de la consulta obligatoria de las decisiones de los Delegados del Registrador.

La Corte resalta que el carácter esencial de la vía gubernativa la distingue como un sistema de autocontrol de los actos de la administración que le permite, mediante el ejercicio de los recursos ordinarios, prever su propia actuación para modificar o

revocar el acto administrativo que le puso fin a ella. La doctrina y la jurisprudencia son unánimes en reconocer que, desde tal óptica, la vía gubernativa se ha dispuesto en beneficio de la administración ya que, de una parte, consigue que los actos causen estado y se puedan ejecutar y, de otro, corrige posibles errores y evita futuras contenciones y perjuicios al Estado y a los particulares. Por esta razón su agotamiento es una obligación de los demandantes y se concibe, así, como un presupuesto procesal ineludible que la hace operante y eficaz.

Pero, simultáneamente, la vía gubernativa se ha desarrollado, en cuanto sistema de control vertical, como una forma de garantía para preservar los derechos de los afectados con el acto administrativo. En ambos casos la efectividad radica en el pronunciamiento de la segunda instancia que tiene plena competencia para enmendar o revocar el acto del *a quo*.

La vía gubernativa en tal entendimiento se inicia una vez ha concluido una actuación donde, a partir de ciertos hechos y dentro de una legislación, la Administración registra, reconoce o crea situaciones o derechos particulares en actos subjetivos.

Tanto en el Decreto 1926 ya examinado por la Corte como en este 2710, la actuación que concluye con las decisiones de los delegados del Registrador, parte del estudio de unas calidades y condiciones de los aspirantes y se concreta en los actos de inscripción de los candidatos o en su rechazo por no cumplir las exigencias ya anotadas.

Esencialmente, el régimen del Decreto 1926 de 1990, en lo relativo al control de los actos de inscripción, no se modificó porque la discusión sobre la prueba de la calidad o el cumplimiento del requisito, tiene la garantía inicial del grado de consulta, ya que está sometido a una jerarquía superior la determinación del Delegado. Esto indica que de todas maneras opera allí el mecanismo esencial del control vertical de la vía gubernativa. Pero, además, tiene el subsiguiente de la vía jurisdiccional al cual puede ocurrir el interesado en uso del contencioso subjetivo. Le asiste razón al señor Procurador al estimar que la regulación del decreto analizado no desconoce las garantías fundamentales de la defensa y del debido proceso y, antes bien, abre con la tramitación inmediata de la consulta obligatoria la posibilidad de acudir al juez administrativo para que reconozca y garantice la eficacia del interés particular, presuntamente lesionado por la autoridad electoral.

### C. *La violación del orden legal vigente*

El control de la constitucionalidad, es bien sabido, no tiene por fin la preservación del ordenamiento puramente legal ya que éste puede ser suspendido por la legislación excepcional que el Presidente de la República profiera con respaldo en las atribuciones que dimanen del Estado de Sitio. Por esto resultan impertinentes y sin fundamento alguno las apreciaciones de los ciudadanos impugnadores cuando acusan al Decreto *sub examine* de desconocer las regulaciones del Código Contencioso Administrativo y otras contenidas en decretos de la misma naturaleza que el 2710.

#### D. *Otras consideraciones*

El Decreto Legislativo 2710 de 1990 como se ha dicho en esta sentencia es instrumental destinado a agilizar la actuación del segundo grado jerárquico buscando que su pronunciamiento de plano excluya las dilaciones innecesarias de los períodos probatorios, los traslados para impugnar los recursos o para sustentarlos, etcétera.

De todas maneras el contenido de estas decisiones de las autoridades electorales se reducen a comprobar las calidades de los candidatos mediante el estudio de los documentos que la ley ya ha determinado como conducentes para ese propósito y verificar el cumplimiento de las exigencias para la inscripción.

La agilización formal prevista en el decreto se acomoda a la preceptiva constitucional y por ello habrá de declararse así en la decisión de la Corte.

Finalmente el artículo 2º del Decreto Legislativo 2710 de 1990, en consonancia con la Constitución, se limita a disponer que rige a partir de su publicación y a suspender las disposiciones que le sean contrarias.

#### V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

#### RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por no ser contrario a la Constitución Política de Colombia, el Decreto Legislativo No. 2710 del 8 de noviembre de 1990, "por el cual se dictan medidas encaminadas a garantizar el desarrollo del proceso electoral del 9 de diciembre de 1990, se modifica el Decreto Legislativo 1926 de 1990 y se dictan otras disposiciones".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

*Jorge Carreño Luengas*, Presidente.

*Blanca Trujillo de Sanjuán*  
Secretaria

## SENTENCIA NUMERO 04

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Referencia: Expediente No. 2261 (365-E).

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 2760 de noviembre 14 de 1990. "Por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del Orden Público y a su restablecimiento".

Adición al Presupuesto Nacional. Financiación estatal de la Campaña para la Asamblea Constituyente.

Aprobada por Acta número 01.

Bogotá, D.E., enero veinticuatro (24) de mil novecientos noventa y uno (1991).

### I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo ordenado en el párrafo del artículo 121 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional hizo llegar oportunamente a esta Corporación el Decreto Legislativo número 2760 de noviembre 14 de 1990, para su revisión constitucional. Dentro del término de filiación en lista no hubo intervención ciudadana según lo acredita la Secretaría General en su informe de noviembre 22 del presente año.

Surtido el trámite previsto tanto en la Constitución, como en los Decretos 432 de 1969, 1894 de 1989 y 2384 de 1990 y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir, previas las consideraciones que adelante siguen:

### II. TEXTO DEL DECRETO

El Texto *sub examine* es del siguiente tenor:

«DECRETO NUMERO 2760 DE 1990  
(noviembre 14)

*Por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del Orden Público y a su restablecimiento.*

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confieren el artículo 121 de la Constitución Política y el Decreto 1038 de 1984, y

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto 1038 de 1984 se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional;

Que los actos de perturbación indicados en el mencionado Decreto, tales como las acciones violentas provenientes de grupos armados que atentan contra el orden institucional continúan alterando la paz pública;

Que dentro del propósito de crear las bases de un fortalecimiento institucional que permita superar la situación de perturbación y enfrentar las diversas formas de violencia, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1926 de agosto 24 de 1990, por medio del cual se dictaron medidas para facilitar que los ciudadanos tuvieran la oportunidad de convocar e integrar una Asamblea Nacional Constitucional;

Que corresponde al Gobierno Nacional propiciar e impulsar las acciones que garanticen la expresión de la voluntad popular, sobre la manera como quedará integrada la Asamblea Nacional Constitucional, adoptando las medidas que sean necesarias para tal efecto;

Que el proceso electoral previsto para el día 9 de diciembre de 1990, demanda de parte de las diferentes listas inscritas la realización de gastos relacionados con la financiación de las campañas;

Que constituye una garantía fundamental en el proceso de participación electoral y en el fortalecimiento de la democracia, el acceso de los aspirantes a financiación con recursos del Estado, en igualdad de condiciones;

Que la financiación parcial de dichas campañas con recursos del Estado constituye un factor indispensable para garantizar la legitimidad del proceso, indispensable para avanzar en el restablecimiento del orden público;

Que el artículo 69 de la Ley 38 de 1989 faculta al Presidente de la República y al Consejo de Ministros para abrir créditos adicionales no incluidos en el Presupuesto, destinados a pagar gastos durante el Estado de Sitio declarado por el Gobierno Nacional, en la forma que ellos lo decidan;

Que la intimidación de organizaciones criminales que buscan influir indebidamente en los candidatos, en la Asamblea Constitucional y en el proceso mismo de reforma, hace indispensable facilitar a las distintas listas, el acceso a recursos que les permitan adelantar una campaña libre de riesgos que agravarían aún más la perturbación del orden público;

Que para preservar la integridad del proceso es necesario financiar parcialmente con recursos del Estado las campañas, para prevenir que dineros ilegalmente adquiridos por dichas organizaciones criminales ingresen a los fondos de los candidatos y luego sean la base de presiones indebidas;

Que para que el proceso de reforma culmine en un pacto legítimo que comprometa a toda la Nación y que sea la base del "tratado de paz duradero" que será la Constitución reformada, es necesario asegurar, mediante un sistema de financiación estatal igualitario, que todas las listas dispongan de recursos suficientes para presentarse ante los electores, como alternativas reales entre las cuales escoger;

Que para amparar la apertura de créditos adicionales en el Presupuesto de Gastos de la Nación, el Contralor General de la República expidió el certificado de disponibilidad número 43 del 4 de octubre de 1990, del cual se utilizará la suma de \$1.000.000.000,

DECRETA:

Artículo 1o. Adiciónase el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital de la vigencia fiscal de 1990 en la cantidad de \$1.000.000.000, así:

### INGRESOS DE LA NACION

#### 2. Recursos de Capital de la Nación

##### 2.8 Recursos del Balance

Numeral 0005

Recursos no apropiados (Certificado de disponibilidad, número 43 de octubre 4 de 1990) del cual se utilizará la suma de .... \$ 1.000.000.000

---

Total Adición Ingresos de la Nación ..... \$ 1.000.000.000

---

Artículo 2o. *Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones.* Adiciónanse las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1990 en una suma igual a la establecida en el artículo anterior, por \$1.000.000.000, así:

### PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

#### UNIDAD 0201 01

##### DIRECCIÓN SUPERIOR

##### RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS

Numeral 03 Transferencias

Artículo 22 otras Transferencias

Ordinal 12

Gastos relacionados con el proceso electoral del 9 de diciembre de 1990 ..... \$ 1.000.000.000

---

Total Créditos Adicionales ..... \$ 1.000.000.000

Presidencia de la República

---

Artículo 3o. El Gobierno Nacional reconocerá, por concepto de reposición parcial de los gastos en que con motivo de la campaña incurran los aspirantes a integrar la Asamblea Nacional Constitucional, una suma equivalente a trescientos pesos (\$300.00) moneda corriente, por cada voto válido depositado en favor de cada una de las listas de candidatos inscrita en forma legal.

Artículo 4o. El valor total de reposición será el que resulte de aplicar este monto al número total de votos válidos depositados en favor de cada lista de aspirantes, para lo cual el importe total será entregado a quien figure como cabeza de la respectiva lista.

Artículo 5o. Los dineros de que trata el presente Decreto serán girados directamente a quienes figuren como cabeza de las listas inscritas para integrar la Asamblea Nacional Constitucional, de acuerdo con la certificación que sobre el total de votos válidos depositados expida la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República podrá celebrar contratos de fiducia con las entidades bancarias oficiales, cuyo objeto será la administración de los recursos que para los fines enunciados en este Decreto destine el Gobierno Nacional, y para la realización de los pagos de las sumas mencionadas en el artículo 4º de este Decreto.

Mientras los recursos entregados por el Gobierno Nacional al fiduciario son empleados en el cumplimiento de su finalidad, se mantendrán invertidos en títulos de participación.

La Nación reconocerá al fiduciario el valor de la comisión que se establezca en el contrato respectivo.

Artículo 6o. Las personas que figuren como cabezas de lista para integrar la Asamblea Nacional Constitucional, podrán ofrecer como garantía para avalar los créditos que obtengan de entidades bancarias, con destino a la celebración de la Campaña Electoral para su elección, el monto que estimen resultare a su favor, como consecuencia de aplicar el valor a reconocer por cada voto, por el número total de votos que probablemente obtengan en la elección.

Artículo 7o. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a 14 de noviembre de 1990.

CESAR GAVIRIA

El Ministro de Gobierno, *Julio César Sánchez García*; el Viceministro de Relaciones Exteriores encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores, *Rodrigo Pardo García-Peña*; el Ministro de Justicia, *Jaime Giraldo Angel*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Rudolf Hommes Rodríguez*; el Ministro de Defensa Nacional, General *Oscar Botero Restrepo*; la Ministra de Agricultura, *María del Rosario Sintes Ulloa*; el Ministro de Desarrollo Económi-

co, *Ernesto Samper Pizano*; el Viceministro de Minas y Energía encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Minas y Energía, *Amylkar David Acosta Medina*; el Ministro de Educación Nacional, *Alfonso Valdivieso Sarmiento*; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Francisco Posada de la Peña*».

### III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En su vista fiscal, consignada en concepto de diciembre 6 de este año, el señor Procurador General de la Nación pide a la Corte que declare inexecutable el Decreto 2760 pues aunque desde el punto de vista formal lo encuentra ajustado a las exigencias del artículo 121 Superior, “no halla relación de conexidad entre las causas que originaron la declaratoria del régimen de excepción mediante el Decreto 1038 de 1984 y las previsiones adoptadas por el Estatuto bajo estudio”.

Para sustentar su posición recuerda que al emitir concepto sobre la constitucionalidad del Decreto 926 de mayo 3 de 1990 o “Estatuto de las Garantías Electorales” advirtió que el suministro de sumas de dinero a los candidatos para que contrataran servicios de difusión de sus campañas políticas “no puede esgrimirse como sustento para pregonar que con ello se contribuya al restablecimiento del orden público quebrantado”.

Frente al Decreto en revisión considera que es su deber reiterar el concepto de que “si no se encuentra conexidad entre las medidas electorales y las causas de perturbación del orden público, menos puede hallarse tal vínculo entre (sic) la financiación, con recursos del Estado, de las campañas políticas tendientes a lograr la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente; porque si bien corresponde al Gobierno Nacional proteger la integridad de los ciudadanos y de quienes aspiran a acceder a los cargos públicos, no le compete subvencionar las campañas electorales que conduzcan a la materialización de tales aspiraciones”.

### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

#### 1. *Competencia*

Esta Corporación es competente para adelantar el procedimiento de control automático y forzoso de los Decretos de Estado de Sitio, según lo preceptúan los artículos 121 y 214 de la Constitución Nacional.

#### 2. *El aspecto de las formalidades*

El Decreto en revisión cumple con los requisitos formales que exige el inciso 2º del artículo 121 de la Carta para los ordenamientos de su especie, toda vez que fue expedido por el Presidente de la República y lleva las firmas de todos los Ministros del Despacho, entre éstas, las de los Viceministros de Relaciones Exteriores y de Minas y Energía como encargados de las funciones de los correspondientes despachos ministeriales.



Además, sus efectos no se extienden más allá de la vigencia del Estado de Sitio sino que son inmediatos, por cuanto ordena una adición presupuestal. Así mismo, se limita a suspender las disposiciones legales que le sean contrarias, como se lee en el artículo 7°.

### 3. *Conexidad*

El Decreto en estudio está íntimamente vinculado a los Decretos 927 de 1990 y 1926 del mismo año, por lo cual cabe predicar de él los mismos motivos de conexidad que con respecto a los últimamente citados la Corte adujo en sus sentencias de mayo 24 y octubre 9 de 1990.

En efecto, al estudiar la constitucionalidad del Decreto 927 de 1990, por el cual se autorizó a la Organización Electoral a contabilizar los votos que en las elecciones presidenciales pudieran producirse a propósito de la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional, la Corte se expresó así:

“¿Cómo se puede afirmar la falta de conexidad de una medida de carácter extraordinario que en una sociedad en crisis pretenda facilitar la expresión de la voluntad popular en un asunto de tanta monta como su régimen institucional, cuya legitimidad proviene precisamente del respaldo de esa voluntad?”

“El país ha venido reclamando el cambio institucional, aunque dentro de los cauces del orden jurídico, y ante el fracaso de los órganos del Estado responsables del mismo, ha venido pidiendo la conformación de una Asamblea Constitucional que pueda realizarlo. En las últimas elecciones populares lo manifestó así masivamente en las urnas, a pesar de que no tuvo el apoyo de los grupos políticos, ni del Gobierno.

“Este movimiento ha sido tan eficaz, que los mismos alzados en armas en todos los acuerdos que vienen realizando con el Gobierno para poner fin a la subversión, han condicionado su reintegro a la vida civil a la realización de dicha Asamblea.”

Las consideraciones precedentes fueron con posterioridad reiteradas por la Corporación en la Sentencia número 138 de octubre 9 de 1990 cuando, al examinar la constitucionalidad del Decreto 1926 de ese año, relativo a la convocación, integración y organización de la Asamblea Constitucional, consideró que “las indudables similitudes que existen entre ese decreto y el 927 de mayo 3 llegan hasta el punto de hacer predicables de él los motivos de conexidad que con respecto al último encontró la Corte en su sentencia de mayo 24”.

Cabe destacar que en esa oportunidad la Corte reiteró que “el fortalecimiento de las instituciones políticas fundamentales es necesario para hacer frente a las muy diversas formas de ataque a que se viene sometiendo la paz pública”.

Ahora bien, puesto que el Decreto que es materia de revisión provee a la financiación parcial de las campañas de los candidatos a la Asamblea Nacional Constitucional, con miras a dar viabilidad al proceso electoral previsto para el 9 de diciembre de 1990 y dado que con el propósito de asegurar la participación electoral y el fortalecimiento de las instituciones democráticas propicia el acceso de los aspirantes por las diferentes listas inscritas a recursos del Estado para que, en igualdad de

condiciones, todas ellas puedan presentarse ante los electores como alternativas reales entre las cuales éstos puedan escoger a quienes expresen su voluntad política, necesario es concluir que hay conexidad suficiente entre las medidas que en él se contemplan y el restablecimiento del orden público turbado.

No está por demás recordar que al examinar la constitucionalidad del Decreto 926 de 1990 por el cual se expidió el llamado “Estatuto de Garantías Electorales”, la Corte consideró que el aporte de recursos del Estado destinados a financiar los costos que demandare el acceso de los entonces candidatos a la Presidencia de la República a medios de comunicación escrita de carácter privado y a medios de transporte, guardaba relación de conexidad con los factores de perturbación del orden público, en cuanto buscaba facilitar el desarrollo cabal del proceso electoral y “asegurar el imperio de las instituciones democráticas”, de por sí amenazados por los hechos de violencia que motivaron la declaratoria del Estado de Sitio. No debe perderse de vista que la idea de financiación estatal, al menos parcial, de las campañas electorales obedece, en la coyuntura política colombiana, a un sano propósito de transparencia, para tratar de corregir el antidemocrático vicio de votos ligados a determinados grupos de presión económicamente fuertes, o lo que es peor, al influjo de dineros de oscura procedencia.

#### 4. *Contenido Material*

Mediante los artículos 1° y 2° del Decreto cuya constitucionalidad se analiza, se ordena una adición al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital de la Nación y se abren unos créditos adicionales en el Presupuesto de Gastos.

Así, el artículo 1° adiciona al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1990 en la cantidad de \$1.000.000.000 con base en el certificado de disponibilidad número 43 que el Contralor General de la República expidió el 4 de octubre de 1990, del cual se utiliza la totalidad de esa suma.

En el artículo 2° se abre un crédito adicional por \$1.000.000.000 en el presupuesto de gastos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, destinado a atender los “gastos relacionados con el proceso electoral del 9 de diciembre de 1990”.

En síntesis, los artículos que se examinan contienen una adición al presupuesto de ingresos mediante un crédito suplemental o extraordinario, con el correspondiente crédito de la misma índole a la ley de apropiaciones para gastos, las cuales, conforme reza el artículo 212 de la Carta, son viables cuando haya necesidad de hacer un gasto imprescindible a juicio del gobierno y no haya partida votada o ésta sea insuficiente, como en el caso presente.

En reiterada jurisprudencia la Corporación ha señalado que, de interpretar sistemáticamente los artículos 206, 212 y 121 de la Carta se infiere que el Gobierno Nacional puede, durante la vigencia del Estado de Sitio y en presencia de la situación descrita, adicionar al presupuesto mediante un crédito suplemental o extraordinario. Basta citar las sentencias números 2, 85 y 109 de 1988; 92 de 1989 y números 29 y 96 de 1990 en las que se corrobora esta interpretación.

De los fallos citados, es relevante destacar, por corresponder a la situación que aquí se examina, el número 92 de octubre 26 de 1989, proferido con ocasión de la adición presupuestal ordenada por el Decreto 2098 de 1989, cuando sesionaban las Cámaras, cuyos razonamientos le son enteramente aplicables. Dijo entonces la Corte:

“A tales créditos se refiere el artículo 212 C.N. según el cual si están en receso las Cámaras, los créditos se abrirán por el Consejo de Ministros. Como actualmente sesionan las Cámaras, no podría, en principio, seguirse este procedimiento, si no que el Gobierno Nacional habría de acudir al Congreso para que hiciera la adición.

“Empero, el artículo 213 ib. dispone: ‘El poder ejecutivo no podrá abrir los créditos suplementarios y extraordinarios de que trata el artículo 212 de la Constitución... sino en las condiciones y por los trámites que la ley establezca’. Por ‘ley’ debe entenderse la ley orgánica del presupuesto; es decir, actualmente la Ley 38 de 1989. Sobre el particular, su artículo 69 dispone: ‘*Los créditos adicionales destinados a pagar gastos por calamidad pública o los ocasionados durante el Estado de Sitio* (subraya la Corte)... declarados por el Gobierno Nacional, para los cuales no se hubiese incluido apropiación en el presupuesto, *serán abiertos* conforme a las normas de los artículos anteriores *o en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan*’. Los ‘artículos anteriores’ al 69 no definen el organismo que debe abrir los créditos. Tan solo el 66 parecería indicar que es el Congreso Nacional, pues dispone que el Gobierno Nacional presentará ante él proyectos de ley sobre créditos adicionales al presupuesto. Empero, esta norma debe interpretarse a la luz del propio artículo 69 que señala como alternativa: ‘o en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan’, lo cual resulta acorde con el artículo 206 de la Carta Fundamental, conforme al cual ‘en tiempo de paz no podrá hacerse erogación del tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos’, lo cual indica *a contrario sensu* que en tiempo de turbación del orden público sí pueden hacerse erogaciones no incluidas en el presupuesto, en la forma que indica el artículo 69 de la ley orgánica del presupuesto. En los casos previstos por este artículo, uno de los cuales es el Estado de Sitio, el señalamiento de la forma de hacer las adiciones, es decir, su cuantía, su fuente y su destinación corresponde al Presidente de la República y al Consejo de Ministros. Tal la interpretación dada por la Corte en la Sentencia número 2 de 28 de enero de 1988 (M.P. Jesús Vallejo Mejía) al examinar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 2315 de 1987, la cual fue reiterada en la Sentencia número 85 de 11 de agosto de 1988 (M.P. Jairo Duque Pérez) referente al Decreto 1314 del mismo año, en los siguientes términos:

‘Encuentra la Corte que esta previsión se aviene a la Constitución por cuanto la modificación del presupuesto se ordena por una norma que tiene la virtualidad de la ley y acatando en especial el mandato del artículo 210 Superior, que exige que el Presupuesto General de la Nación se ciña estrictamente a la ley normativa, vale decir, al estatuto orgánico del presupuesto, el cual a la vez, en armonía con el artículo 206 de la Carta, admite la posibilidad de que los créditos adicionales que tengan la finalidad de pagar los gastos ocasionados durante el Estado de Sitio sean abiertos conforme lo dispongan el Presidente y el Consejo de Ministros; puesto que se trata de

atender necesidades públicas de carácter extraordinario y por tanto imposibles de prever al momento de elaborar el plan contable de la actuación gubernamental, lo cual acontece en el año inmediatamente anterior a su ejecución.’

“La posibilidad de apelar al artículo 69 de la Ley 38 de 1989 (Estatuto Orgánico de la Nación) para adicionar el presupuesto Nacional mediante Decretos Legislativos de Estado de Sitio encuentra apoyo no solamente en el artículo 206 de la Carta sino también en el propio artículo 121 C.N. en cuanto alude a que mediante la declaratoria del Estado de Sitio, ‘el Gobierno tendrá, además de las *facultades legales...*’ (subraya la Corte).”

Resulta también pertinente recordar que desde los célebres fallos de enero 20 de 1977, esta Corporación ha insistido en la exigencia de que la adición ordenada y el gasto decretado tengan clara y directa relación de conexidad con las causas que han originado la turbación del orden público y la declaratoria del régimen de excepción, ya que éstos han de apuntar a su restablecimiento. Se advierte que el Decreto que se revisa satisface cabalmente esta exigencia, pues no sólo tiene conexidad con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Sitio según ya se examinó (supra 3), sino que además media una relación *directa* entre la adición presupuestal en él dispuesta y dichas causas, pues su objeto no es otro que financiar los gastos que ocasione el proceso electoral del 9 de diciembre de 1990, tendiente a integrar la Asamblea Nacional Constitucional, concebida con la finalidad de crear las bases de un fortalecimiento institucional que permita superar la situación de perturbación y enfrentar las diversas formas de violencia.

Es también del caso destacar que como los gastos que se ordena atender tienen fundamento contable en el certificado de disponibilidad por recursos no apropiados acreditado por el Contralor General de la República, debe afirmarse que el Gobierno ha observado lo preceptuado en el inciso segundo del numeral 21 del artículo 120 de la Carta, conforme al cual “no podrá crear a cargo del tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales”. Por esta misma razón se concluye que las disposiciones que se analizan cumplen además con lo dispuesto en el artículo 102 de la ley orgánica del presupuesto el cual, para abrir créditos adicionales a éste, exige que la ley o decreto “... establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para la apertura y con el cual se va a incrementar el presupuesto de rentas y recursos de capital”.

Finalmente, es de anotar que el Decreto señala en forma clara los recursos que por estar disponibles se utilizan para atender el gasto (art. 67, Ley 38, 1989) y que el mismo preserva el equilibrio presupuestal (art. 211, inc. 2º C.N.).

Conclúyese de lo expuesto que la modificación a la ley de presupuesto que se ordena en los artículos 1º y 2º del Decreto *sub examine*, goza de sustento constitucional y así habrá de declararse.

Por su parte, el artículo 3º señala que el Gobierno Nacional reconocerá, por concepto de reposición parcial de los gastos en que con motivo de la campaña incurran los aspirantes a integrar la Asamblea Nacional Constitucional, una suma

equivalente a trescientos pesos (\$300.00) por cada voto válido depositado en favor de cada una de las listas de candidatos inscrita en forma legal.

A su turno, el artículo 4° estipula el método para calcular el valor total de reposición, al tiempo que el 5° indica la persona a cuyo nombre se girará dicha suma. Este último precepto también contempla la posibilidad de que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República celebre con las entidades bancarias oficiales contratos de fiducia que tengan por objeto administrar los recursos apropiados para financiar los gastos de la campaña electoral para la Asamblea Nacional Constitucional y realizar los pagos a que hubiere lugar por ese concepto. Dicha norma además prevé la obligación, a cargo de la Nación, de reconocer al fiduciario el valor de la comisión que se establezca en el contrato respectivo, y para éste el deber de mantener invertidos en títulos de participación los recursos entregados por el Gobierno, hasta cuando sean empleados en el cumplimiento de su finalidad.

Ahora bien, aunque el Decreto nada dice sobre el particular, debe entenderse que los contratos de fiducia que deberán celebrarse por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y las entidades bancarias oficiales, dado el carácter público de los entes contratantes, se sujetan a las normas sobre contratación administrativa contenidas en el Decreto 222 de 1983 y que las regulaciones sobre fiducia contenidas en la Ley 45 de 1923 y en el Código de Comercio, regirán los contratos respectivos.

El artículo 6° faculta a las personas que figuren como cabezas de lista para integrar la Asamblea Nacional Constitucional, a ofrecer como garantía para avalar los créditos que obtengan de entidades bancarias, con destino a la celebración de la campaña electoral para su elección, el monto que estimen resultara a su favor, como consecuencia de multiplicar el valor que se reconocerá por cada voto, por el número total de votos que probablemente obtengan en la elección.

Prevén, pues, dichos artículos la distribución por objeto del agasto y la forma en que se atenderá su pago, sin que por este aspecto se observe tacha de inconstitucionalidad alguna, toda vez que corresponden al ejercicio de las competencias que la Carta confiere al Presidente de la República para épocas de turbación del orden público, en materia presupuestal.

Por lo demás, nada se opone a que el erario contribuya con algunos fondos a la debida conformación de un órgano del Estado, y no de cualquiera, sino del más trascendental de todos, como que es el encargado de dar al país su nueva Constitución, a fin de rodear a los ciudadanos postulados de cierto respaldo pecuniario indispensable para costear su promoción en las modalidades acostumbradas al efecto en nuestro medio. Ni se rompe tampoco con ello el principio de igualdad jurídica, habida cuenta de que los candidatos son tratados inicialmente en forma idéntica en abstracto, ligándose la cantidad de dinero obtenible por cada uno a un factor objetivo que habrá de concretarse en el futuro, cual es el número de votos conseguidos.

Finalmente se observa que el artículo 5° en particular desarrolla la facultad de "celebrar contratos para la prestación de servicios... con arreglo a las leyes" que el numeral 13 del artículo 120 le confiere al Presidente, y que la condición limitativa

que dicho precepto señala también se satisface, puesto que el Decreto que se revisa es ley en sentido material.

En efecto, bien es sabido que por ostentar los decretos legislativos el carácter de ley en sentido material, el legislador de excepción puede, por su intermedio, establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración; igualmente modificar la ley de presupuesto, adicionando el de rentas y correlativamente el de gastos para incluir las apropiaciones destinadas a atender los ocasionados durante el Estado de Sitio, desde luego, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 206 y 208 a 212 de la Carta Fundamental y dentro de los límites que los restantes artículos del Título XIX sobre “La Hacienda” señalan, pues dichas competencias, conforme a los artículos 76-13, 210 y 213 de la misma, son de carácter legal.

Del análisis efectuado se colige que el Decreto 2760 de 1990 se ajusta a las previsiones constitucionales, en particular a las que regulan las competencias del Ejecutivo Nacional durante el régimen del Estado de Sitio y a las que le confieren la facultad de adicionar el presupuesto general con el fin de atender gastos urgentes durante dicho régimen. Se impone, pues, declararlo exequible.

#### VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

#### RESUELVE:

ES EXEQUIBLE el Decreto 2760 de noviembre 14 de 1990 “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Se deja constancia de que esta sentencia fue aprobada legalmente y se dio observancia al Decreto 1894 de 1989.

*Pablo J. Cáceres Corrales*, Presidente.

*Blanca Trujillo de Sanjuán*,  
Secretaria General

## SENTENCIA NUMERO 21

*Corte Suprema de Justicia  
Sala Plena*

Referencia: Expediente 2277 (373-E).

Revisión constitucional del Decreto Legislativo No. 3147 de diciembre 31 de 1990. Por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento y se modifica el Decreto 2760 de 1990.

Estado de Sitio

–Adición al Presupuesto Nacional.

–Reposición parcial por el Gobierno a los integrantes de la Asamblea Nacional Constitucional de los gastos ocasionados en la campaña electoral.

Aprobada por Acta número 6.

Bogotá, D.E., febrero veintiocho (28) de mil novecientos noventa y uno (1991).

### I. ANTECEDENTES

En obediencia a lo mandado en el párrafo del artículo 121 de la Constitución Nacional, el Gobierno envió para su revisión constitucional y dentro del término allí señalado, el Decreto Legislativo 3147 de 31 de diciembre de 1990.

Está agotado el trámite que para efectuar dicho control establece el Decreto 432 de 1969, habiendo pasado la fijación en lista sin que ciudadano alguno interviniera y rendídose por el Procurador su indispensable concepto. Procede por ello ahora la Corte a decidir sobre la constitucionalidad del Decreto revisado.

### II. LA NORMA REVISADA

El texto del Decreto que se examina es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 3147 DE 1990  
(diciembre 31)

*Por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento y se modifica el Decreto Legislativo 2760 de 1990.*

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confieren el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto Legislativo 1038 de 1984, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 1038 de 1984 se declaró turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio nacional;

Que los actos de perturbación indicados en el mencionado decreto, tales como las acciones violentas provenientes de grupos armados que atentan contra el orden constitucional, continúan alterando la paz pública;

Que dentro del propósito de crear las bases de un fortalecimiento institucional que permita superar la situación de perturbación y enfrentar las diversas formas de violencia, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1926 de agosto 24 de 1990, por medio del cual se dictaron medidas para facilitar que los ciudadanos tuvieran la oportunidad de convocar e integrar una Asamblea Nacional Constitucional;

Que ha correspondido al Gobierno Nacional propiciar e impulsar las acciones que garanticen la expresión de la voluntad popular, sobre la manera como se integraría la Asamblea Nacional Constitucional, adoptando las medidas que sean necesarias para tal efecto;

Que el proceso electoral del día 9 de diciembre de 1990 desapareció de parte de las diferentes listas la realización de gastos relacionados con la financiación de las campañas;

Que ha constituido una garantía fundamental en el proceso de participación electoral y en el fortalecimiento de la democracia, el acceso de los aspirantes a financiación con recursos del Estado en igualdad de condiciones;

Que la financiación parcial de dichas campañas con recursos del Estado constituye un factor indispensable para garantizar la legitimidad del proceso, indispensable para avanzar en el restablecimiento del orden público;

Que para preservar la integridad del proceso ha sido necesario financiar parcialmente con recursos del Estado las campañas, para prevenir que dineros ilegalmente adquiridos por dichas organizaciones criminales ingresaran a los fondos de los candidatos;

Que para que el proceso de reforma culmine en un pacto legítimo que comprometa a toda la Nación y que sea la base el "tratado de paz duradero" que será la Constitución reformada, fue necesario asegurar, mediante un sistema de financiación estatal igualitario, que se dispusiera de recursos suficientes para presentarse ante los electores, como alternativas reales entre las cuales escoger;

Que el artículo 69 de la Ley 38 de 1989 faculta al Presidente de la República y al Consejo de Ministros para abrir créditos adicionales no incluidos en el presupuesto, destinados a pagar gastos ocasionados durante el Estado de Sitio declarado por el Gobierno Nacional, en la forma que ellos lo decidan;

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 2760 de 1990 por medio del cual se adicionó el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital de la



vigencia fiscal de 1990 y se previó el reconocimiento, por concepto de reposición parcial de los gastos en que con motivo de la campaña incurrieron los aspirantes a integrar la Asamblea Nacional Constitucional, de una suma equivalente a trescientos pesos (\$300.00) moneda corriente, por cada voto válido depositado en favor de cada una de las listas de candidatos inscrita en forma legal;

Que para amparar la apertura de créditos adicionales en el presupuesto de gastos de la Nación, el Contralor General de la República expidió el certificado de disponibilidad número 43 de fecha octubre 4 de 1990 por valor de \$15.078.293.547, del cual se utilizará la suma de \$580.000.000,

DECRETA:

Artículo 1o. Adiciónase el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital de la vigencia fiscal de 1990 en la cantidad de \$580.000.000, así:

### INGRESOS DE LA NACION

#### 2. Recursos de capital de la Nación

##### 2.0 Recursos del Balance

Numeral 0005

Recursos no apropiados (certificado de disponibilidad número 43 de octubre 4 de 1990 por \$15.078.293.547), del cual se utiliza la suma de .....

\$ 580.000.000

---

Total adición ingresos de la Nación .....

\$ 580.000.000

---

Artículo 2o. *Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones.* Adiciónanse las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1990 en una suma igual a la establecida en el artículo anterior, por \$580.000.000, así:

### PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

#### UNIDAD 2001 01

##### DIRECCIÓN SUPERIOR

#### Recurso 01 Recursos ordinarios

Numeral 03. Transferencias

Artículo 22. Otras transferencias

Ordinal 16. Gastos relacionados con el proceso electoral del 9 de diciembre de 1990 .....

\$ 580.000.000

---

Total créditos adicionales Presidencia de la República .....

\$ 580.000.000

---

Artículo 3o. El Gobierno Nacional reconocerá, por concepto de reposición parcial de los gastos en que con motivo de la campaña incurrieron los aspirantes a integrar la Asamblea Nacional Constitucional, una suma equivalente a cuatrocientos cincuenta (\$450) moneda corriente, por cada voto válido depositado en favor de cada una de las listas de candidatos inscrita en forma legal.

Artículo 4o. El valor total de reposición será el que resulte de aplicar este monto al número total de votos válidos depositados en favor de cada lista de aspirantes, para lo cual el importe total será entregado a quien figuró como cabeza de la respectiva lista.

Artículo 5o. Los dineros de que trata el presente decreto serán girados directamente a quienes figuraron como cabeza de las listas inscritas para integrar la Asamblea Nacional Constitucional, de acuerdo con la certificación que sobre el total de votos válidos depositados expida la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República podrá celebrar contratos de fiducia con las entidades bancarias oficiales, cuyo objeto será la administración de los recursos que para los fines enunciados en este decreto destine el Gobierno Nacional, y para la realización de los pagos de las sumas mencionadas en el artículo 4º de este decreto.

Mientras los recursos entregados por el Gobierno Nacional fiduciario son empleados en el cumplimiento de su finalidad se mantendrán invertidos en títulos de participación.

La Nación reconocerá al fiduciario el valor de la comisión que se establezca en el contrato respectivo.

Artículo 6o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., el 31 de diciembre de 1990.

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Gobierno, *Humberto De la Calle Lombana*; el Ministro de Relaciones Exteriores, *Luis Fernando Jaramillo*; el Ministro de Justicia, *Jaime Giraldo Angel*; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Rudolf Hommes Rodríguez*; el Ministro de Defensa Nacional, *General Oscar Botero Restrepo*; la Ministra de Agricultura, *María del Rosario Sintés Ulloa*; el Ministro de Desarrollo Económico, *Ernesto Samper Pizano*; el Ministro de Minas y Energía, *Luis Fernando Vergara Muñárriz*; el Ministro de Educación Nacional, *Alfonso Valdivieso Sarmiento*; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Francisco Posada De la Peña*; el Ministro de Salud, *Camilo González Posso*; el Ministro de Comunicaciones, *Alberto Casas Santamaría*; el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *Juan Felipe Gaviria Gutiérrez.*»

### III. CONCEPTO FISCAL

Remitiéndose a las consideraciones de esta Corporación cuando hubo de revisar el Decreto Legislativo número 2760 de 1990, el cual fue modificado por el que aquí es objeto de examen, el Procurador opina que también es constitucional este último, porque además de reunir los requisitos formales que la Carta exige para los de su clase —ya que lleva las firmas del Presidente de la República y de la totalidad de los Ministros—, se limita a suspender las disposiciones que lo contrarían y guarda conexidad con las causas que motivaron la declaración de Estado de Sitio, según lo reconoció la misma Corte en sentencia número 04 de 24 de enero de este año respecto del que fue modificado.

La Vista Fiscal reproduce los pasos pertinentes de este fallo y entra luego al examen material del articulado, apoyándose así mismo en la sentencia número 04, la cual igualmente transcribe en aquellos apartes que le interesa destacar. Consecuentemente, pide que se declaren exequibles las normas revisadas.

### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

#### 1. *Competencia*

En los claros términos de los artículos 121 y 214 del Estatuto Fundamental es la Corte competente para ejercer el control constitucional del Decreto Legislativo 3147 de 1990.

#### 2. *Aspecto formal*

Conforme lo anota el Procurador en su concepto, cumple el decreto revisado los requisitos que por mandato de la Constitución deben reunir los de su estirpe.

#### 3. *Conexidad*

La Corte, desde antiguo, al estudiar la constitucionalidad de los decretos de Estado de Sitio y luego de establecer si se acataron en su expedición las formalidades de rigor, se ha ocupado de manera previa a la confrontación de su contenido material con la normatividad superior, del aspecto usualmente conocido como relación de conexidad. Tíldase con este nombre el requerimiento según el cual, cuando el Ejecutivo obra como legislador excepcionalmente habilitado por el artículo 121 de la Constitución Nacional, debe emitir disposiciones que estén en armonía con las causas que motivaron la perturbación de la normalidad y que, por su naturaleza, se dirijan inequívocamente al restablecimiento de aquélla, de suerte que, al menos en principio, parezcan idóneas para dicho objetivo, así su eficacia práctica no se pueda pronosticar con certeza.

Factor determinante para evaluar la conexidad en el caso *sub examine*, es el relativo al tiempo en que se produjo la medida. Según se verá, tal factor diferencia a los Decretos 3147 y 2760 de 1990, invocado éste como antecedente de aquél, tanto por el Gobierno como por el Señor Procurador General de la Nación.

Verdad es que se equiparan en algunos aspectos de su contenido normativo, en cuanto uno y otro disponen la entrega a los candidatos inscritos para la elección de

miembros de la Asamblea Nacional Constitucional, de una suma de dinero a título de valor de reposición por cada sufragio válido obtenido. El Decreto 2760 la fijó en trescientos pesos (\$300.00) y el 3147 en cuatrocientos cincuenta pesos (\$450.00). Ambos decretos ordenan las correspondientes adiciones a las apropiaciones presupuestales de la vigencia de 1990; en el primero, la adición ascendió a mil millones de pesos (\$1.000.000.000.00) y fue hecha con cargo al ordinal 12, artículo 22, numeral 3, recurso 01, unidad 020101; en el segundo fue de quinientos ochenta millones de pesos (\$580.000.000.00) y se hizo con afectación al ordinal 16 de los mismos, artículo, numeral y recurso de la unidad 200101.

Sin embargo, ha de repararse en que el Decreto 2760 fue expedido el 14 de noviembre del año pasado, vale decir, antes de que se celebraran los comicios del 9 de diciembre en los cuales se eligieron los miembros de la Asamblea Nacional Constitucional. Por ello, era dable sostener que se encaminaba a facilitar dicho proceso electoral, calificado de crucial para el fortalecimiento de las instituciones y la recuperación de la paz pública. Con el financiamiento, así fuera parcial, de las campañas se buscaba propiciar la inscripción del mayor número posible de candidaturas, de modo que al brindarse al electorado la factibilidad de escoger entre una elevada cantidad de opciones, todo el proceso adquiriera más amplia apertura democrática.

Con este suministro de fondos públicos se procuraba, pues, contribuir a la transparencia del debate, alejando a los aspirantes de la necesidad de recurrir a fuentes extrañas de financiación, que eventualmente hubieran podido pervertirlo, lo cual debía evitarse a toda costa, máxime cuando la manifestación ciudadana tenía el trascendental propósito de conformar el órgano encargado de elaborar las nuevas normas supremas por las que habrá de regirse la sociedad colombiana, a lo cual se sumaba el carácter extraordinario de dicha contienda eleccionaria, no prevista dentro del calendario normal de este tipo de acontecimientos y cuya realización había quedado en firme con escasa anticipación.

En contraste, nada de eso sucede con el nuevo Decreto, o sea el 3147 de 1990, pues para la fecha en que fue dictado (diciembre 31), ya se había consumado el objetivo pretendido en el anterior, esto es, el desarrollo pacífico del certamen electoral con profusión de listas y se conocía la integración del Cuerpo Constituyente. En otras palabras, al momento de su expedición ya se habían cumplido a plenitud los efectos relacionados con el orden público que se adujeron para justificar la primera disposición.

Ciertamente, los guarismos que arrojó la votación no se ajustaron a los estimativos y es posible que este resultado haya ocasionado “déficit” financieros para algunos candidatos. Con todo, esta circunstancia *a posteriori*, incide más en la esfera personal de esos candidatos que en el interés general de restablecimiento del orden público, que es el único que puede válidamente inspirar las medidas de excepción.

Por lo demás, es de precisar que no había ningún mandato legal anterior que obligara al Estado a reconocer a los candidatos lo efectivamente invertido y que, por consiguiente, facultara al Gobierno a reajustar el desembolso inicial. Por el contra-

rio, el Decreto 2760 de 1990 dispuso entregar una suma fija, que en absoluto se ligó o condicionó a los gastos en que realmente se hubiere incurrido.

Dadas las diferencias que se han puntualizado, juzga la Corte que no es pertinente extender al Decreto 3147 de 1990 la conexidad que pudo predicar del Decreto 2760 del mismo año. Así las cosas, deberá declarar inexecutable en su totalidad el estatuto que en esta ocasión revisa.

#### V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

#### RESUELVE:

Declárase **INEXEQUIBLE** el Decreto Legislativo número 3147 de 31 de diciembre de 1990, “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”, por falta del elemento conexidad con la situación que, según reza su título, se pretendió remediar.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente (firmas proceso 2277–373-E-1–).

*Pablo J. Cáceres Corrales, Presidente, Rafael Baquero Herrera, Ricardo Calvente Rangel, Jorge Carreño Luengas, Manuel Enrique Daza Alvarez, (con aclaración de voto); Guillermo Duque Ruiz, Pedro Augusto Escobar Trujillo, Eduardo García Sarmiento, Gustavo Gómez Velásquez, Carlos Esteban Jaramillo Scholss, Ernesto Jiménez Díaz, Pedro Lafont Pianetta, aclaración; Héctor Marín Naranjo, Rafael Méndez Arango (con salvamento de voto); Fabio Morón Díaz, Alberto Ospina Botero, Dídimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, (con aclaración de voto); Simón Rodríguez Rodríguez, Rafael Romero Sierra, Edgar Saavedra Rojas, Jaime Santín Greiffenstein, Hugo Suescún Pujols, Juan Manuel Torres Fresneda, Jorge Enrique Valencia Martínez, (aclaración de voto); Ramón Zúñiga Valverde, (con aclaración de voto).*

*Blanca Trujillo de Sanjuán,*  
Secretaria General.

#### ACLARACIÓN DE VOTO

Los suscritos Magistrados registramos por separado *nuestro consentimiento con la parte resolutive* de la sentencia precedente que declara la inexecutable del Decreto-legislativo número 9147 del 31 de diciembre de 1990, pero *por razones diferentes* a las allí expuestas.

1. Primeramente debe señalarse nuestro disenso con las motivaciones de falta de conexidad y carácter gracioso que sustentan el fallo, tal como aquí se encuentran desarrolladas.

1.1 Es decir, nos separamos del pensamiento que, de una parte, funda la falta de conexidad del citado decreto, por el solo hecho de haberse expedido mucho tiempo después (31 de diciembre de 1990) de haberse realizado el proceso electoral (9 de diciembre de 1990); y, de la otra, en que lo hace descansar, según se dice, en que se trata, en consecuencia, de una disposición económica de carácter gratuito o gracioso.

1.2 Lo anterior obedece, en primer término, a que, no puede hablarse, en este caso, de falta de conexidad *per se*. Porque si se toma en consideración el proceso anterior al acto electoral efectuado el 9 de diciembre de 1990, se llega a la conclusión de que guarda la misma conexidad reconocida por la Corte en sentencia de exequibilidad al Decreto número 2760 del 14 de noviembre de 1990 (febrero 22 de 1991), ya que, en estricto sentido el decreto ahora juzgado (No. 9247) con relación al últimamente citado (No.: 2760), solamente contempla una variación en su contenido, pero se trata de un simple incremento cuantitativo de una obligación de reembolso de los costos de la campaña, cuya legalidad ya se había declarado ajustada a la Constitución. Y, en segundo lugar, porque fue ésta la misma razón por la cual también quedó descartado el carácter gracioso de apoyo económico, pues dicha causa, reconocida como exequible, es suficiente para sostener que el reajuste económico no tiene la significación de un incremento patrimonial incausado, sino, por el contrario, representa el reembolso de parte del costo invertido en la campaña ya efectuada.

2. Sin embargo, encontramos la falta de conexidad sustentada simplemente en defectos constitucionales de su causa y función normativa.

2.1 Para ello basta con observar *ab initio* que el mismo decreto no presenta, ni recoge en sus motivaciones, circunstancia alguna que revele alteración o agravamiento de la perturbación del orden público, después del 9 de diciembre de 1990 y que, además, se hubieren originado precisamente por el no reconocimiento o el no pago de una suma mayor a la establecida anteriormente, y que, por lo menos, hubiere justificado con este decreto la necesidad de incremento de apoyo patrimonial o reembolso de parte del costo, para que así, de esta manera, hubiese podido inferirse un deseo objetivo de restablecer un orden público quebrantado. Nada de esto puede establecerse.

2.2 Fluye de lo anterior, entonces, que no aparece conexidad en el Decreto juzgado número 9147, por lo que no se ajusta a los términos del artículo 121 de la Constitución Nacional, que sostiene, por sí solo su inexecutableidad.

Fecha *ut supra*.

*Pedro Lafont Pianetta, Manuel E. Daza Alvarez, Jorge Iván Palacio P., Ramón Zúñiga Valverde, Jorge Enrique Valencia M.*

*Corte Suprema de Justicia*  
*Sala Constitucional*

Referencia: Expediente 2338.

Acción pública de inexecutableidad contra el artículo 2º del Acto Constituyente número 1 de 1991, de la Asamblea Constitucional.

Actor: Rafael H. Gamboa Serrano.

Magistrado Sustanciador: *Fabio Morón Díaz*.

Bogotá, D.E., mayo veintidós (22) de mil novecientos noventa y uno (1991).

*La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia,*

CONSIDERANDO:

1. Que el ciudadano Rafael H. Gamboa Serrano presentó escrito de demanda en el que pide que se declare la inexecutableidad del "artículo 2º del Acto Constituyente No. 1 de 1991, por el cual se dictan unas disposiciones constitucionales", de la Asamblea Constitucional.

2. Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 del Decreto 432 de 1969, debe proveerse sobre la admisibilidad de la demanda de la referencia.

3. Que según reiterada jurisprudencia de esta Corporación es preciso examinar ante todo la naturaleza del acto o disposición acusada para determinar la competencia de la Corte en esta clase de acciones. En efecto, como lo tiene definido esta Corporación la naturaleza del acto es elemento que determina su competencia para avocar el conocimiento del asunto sometido a su juicio de constitucionalidad.

4. Que la Asamblea Constitucional, convocada y elegida por los ciudadanos en los comicios del 9 de diciembre de 1990 en virtud de lo dispuesto por el Decreto Legislativo número 1926 del mismo año (declarado parcialmente executable por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia número 138 de 9 de octubre de 1990), fue investida de modo transitorio del poder constituyente suficiente para expedir un Acto de Reforma de la Carta. Por tanto, en su ejercicio y durante el término señalado por el constituyente primario, dicha entidad puede darse las reglas constituyentes de carácter temporal expedidas para garantizar el trámite y la aplicación de los actos reformativos de la Constitución, distintas al acto de reforma con vocación de vigencia permanente en el que consiste el objeto propio de la Asamblea Constitucional, y que según su reglamento deberá conformarse "mediante la compilación de sus

decisiones en un solo texto que expedirá al terminar el período de sus sesiones” (art. 44 del Reglamento de la Asamblea Constitucional). Estas reglas, temporales y provisorias, hoy elevadas a rango constitucional, tienen características peculiares. En efecto, se observa en primer lugar que no tienen vocación de permanencia pues agotan su cometido, forzosamente, al concluir las sesiones de la Asamblea.

5. Se reitera entonces que la disposición acusada es un acto constituyente de carácter provisional que no expresa el Acto para cuya expedición fue convocada la Asamblea Constitucional, ya que al examinar su forma y naturaleza y a la luz de la jurisprudencia de la Corte, éste no tiene el carácter de un Acto Legislativo reformatorio o derogatorio de las normas constitucionales actualmente vigentes. En efecto, el Acto acusado, aunque de carácter constitucional no es un acto reformatorio de la Carta puesto que mientras no se clausuren las sesiones de la Corporación que lo produjo puede ser modificado cuantas veces ella misma lo estime conveniente.

6. Que dicho acto se enmarca dentro de reglas jurídico-políticas no condicionadas por lo dispuesto en el artículo 218 de la Carta, el cual aunque mantiene su vigencia, no es aplicable al trámite de la reforma por la Asamblea Constitucional.

7. Que conforme a lo visto dicho acto constituyente provisional no es de competencia de esta Corporación, ya que conforme a las anteriores consideraciones no puede examinar el acto acusado tanto por su forma como por su contenido material, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 214 de la Carta,

RESUELVE:

INADMITIR la demanda de la referencia que se dirige contra el artículo 2º del Acto Constituyente número 1 de 1991 de la Asamblea Constitucional.

Contra esta providencia procede el recurso de reposición ante la Sala. En firme esta decisión, archívese el expediente.

Notifíquese y cúmplase.

*Fabio Morón Díaz, Pablo Julio Cáceres Corrales, Pedro Augusto Escobar Trujillo, Rafael Méndez Arango, Simón Rodríguez Rodríguez, Jaime Sanín Greiffenstein.*

*Miguel A. Roa Castelblanco*  
Secretario (E)



*Corte Suprema de Justicia*  
*Sala Constitucional*

Referencia: Proceso 2339.

Demanda de inconstitucionalidad contra la proposición modificatoria del reglamento de la Asamblea Constitucional, nuevo artículo 46, aprobada en la sesión plenaria del 1° de mayo de 1991; y contra el Acto Constituyente número 1 de 1991, emanado de la misma Asamblea.

Demandante: Alfredo Castaño Martínez.

Ponente: doctor *Pedro Augusto Escobar Trujillo*.

Bogotá, D.E., mayo veintidós (22) de mil novecientos noventa y uno (1991).

El ciudadano Alfredo Castaño Martínez presenta demanda para que la Corte declare la inconstitucionalidad de los siguientes actos proferidos por la Asamblea Constitucional actualmente reunida y cuyos textos transcribe:

- a. “Proposición modificatoria del Reglamento de la Asamblea Constitucional, nuevo artículo 46”, aprobada en la sesión plenaria del 1° de mayo de 1991;
- b. “Acto Constituyente No. 1 de 1991, por medio del cual se dictan unas disposiciones constitucionales”.

Para resolver sobre la admisión de la demanda, la Corte considera:

1. Como lo tiene definido la Corporación en jurisprudencia reiterada, la naturaleza del acto es elemento que determina su competencia para avocar el conocimiento de un asunto sometido a su juicio de constitucionalidad. Por consiguiente, además de verificar el cumplimiento de los requisitos puramente formales del libelo conforme al Decreto 432 de 1969, corresponde a la Corte –Sala Constitucional– en esta oportunidad adentrarse en el examen de dicho factor con miras a determinar si ha de dar impulso al proceso correspondiente.

2. A la Asamblea Constitucional, convocada y elegida por los ciudadanos colombianos en los comicios del 9 de diciembre de 1990 en virtud de lo dispuesto por el Decreto Legislativo 1926 del mismo año (declarado parcialmente exequible por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia número 138 del 9 de octubre de 1990), le fue adscrita por el pueblo de modo transitorio la capacidad para elaborar un acto de reforma a la Carta. Y aunque en este mandato se concretó un procedimiento

extraordinario de reforma, no es dable ver allí una revolucionaria solución de continuidad con el orden jurídico-político imperante en la sociedad colombiana.

3. A la luz de estas ideas, debe puntualizarse que para los solos efectos del procedimiento extraordinario acogido, se hizo obviamente abstracción del artículo 218 de la Constitución que regula el trámite de las reformas constitucionales adelantadas por el Congreso de la República, pues si bien tal disposición mantiene hasta ahora vigencia, no resulta aplicable, por su mismo contenido normativo, a la actuación de la Asamblea. Esa la razón por la cual a esta entidad, dentro del marco de su autonomía, le es inherente la potestad de darse las reglas necesarias para su propio gobierno, así como las que sean conducentes al cumplimiento de su función.

Se distinguen entonces las normas instrumentales tendientes a garantizar el trámite y aplicación de los actos reformativos de la Constitución, las cuales, así tengan estirpe constitucional, son eminentemente temporales o provisionales, como que forzosamente agotan su cometido al culminar las sesiones de la Asamblea y pueden ser en el entretanto modificadas por ésta cuantas veces lo estime conveniente (artículo 74 del Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento de la Asamblea, Gaceta Constitucional número 66), del Acto Reformatorio definitivo de la Carta, con vocación de vigencia permanente, en cuya expedición consiste el objeto propio de dicho cuerpo. Este acto según el mismo reglamento (artículo 44), se conformará mediante “la compilación de sus decisiones en un solo texto constitucional que expedirá al terminar el período de sesiones” requiere ser aprobado y codificado como texto final (artículo 45 *ibidem*).

4. Es claro para la Sala que la proposición aprobada para introducir el nuevo artículo 46 del reglamento hoy elevado a rango constitucional, se encuadra, según su propio tenor literal, en la categoría de las normas instrumentales y que igual alcance ha de darse al Acto Constituyente número 1 de 1991, proferido como consecuencia de dicha reforma reglamentaria y en concordancia con ella; el cual, por lo explicado, no tiene la virtualidad de enmendar definitivamente la Constitución. Ambos proveen mecanismos para facilitar los trabajos de la Asamblea, en orden al logro de su alta misión institucional.

5. Como resultado de examinar los actos acusados tanto por su forma como por su contenido material, concluye la Corte que los mismos escapan a la competencia de esta Corporación en cuanto al examen de su constitucionalidad, de conformidad con el artículo 214 C.N.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia -Sala Constitucional- en ejercicio de sus atribuciones,

#### RESUELVE:

INADMÍTESE la demanda incoada por el ciudadano Alfredo Castaño Martínez contra la Proposición modificatoria del Reglamento de la Asamblea Constitucional, nuevo artículo 46, aprobada en la sesión plenaria del 1° de mayo de 1991 y contra el Acto Constituyente número 1 de 1991, emanado también de la citada Asamblea.

Contra esta providencia procede el recurso de reposición para ante la Sala. En firme esta decisión, archívese el expediente.

Notifíquese y cúmplase.

*Pablo J. Cáceres Corrales, Pedro Augusto Escobar Trujillo, Presidente; Rafael Méndez Arango, Fabio Morón Díaz, Simón Rodríguez Rodríguez, Jaime Sanín Greiffenstein.*

*Miguel Antonio Roa Castelblanco*  
Secretario (E.)

*Corte Suprema de Justicia*  
*Sala Constitucional*

Referencia: Proceso número 2341.

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Constituyente número 1 de 1991, expedido por la Asamblea Constitucional.

Actores: Ricardo Alvarez Mosquera y Rudesindo Rojas Robles.

Magistrado Ponente: doctor *Simón Rodríguez Rodríguez*.

Bogotá, D.E., mayo veintidós (22) de mil novecientos noventa y uno (1991).

Los ciudadanos Ricardo Alvarez Mosquera y Rudesindo Rojas Robles, acuden ante esta Corporación para demandar la inexequibilidad del Acto Constituyente No. 1 de 1991 “por medio del cual se dictan unas disposiciones constitucionales”.

Entra la Corte a proveer sobre la presente demanda en los términos que se expresan a continuación:

Además del examen de la demanda en cuanto a la satisfacción de los requisitos formales prevenidos en el Decreto 432 de 1969 para su admisión, es menester analizar también la naturaleza del acto demandado tal como lo tiene dicho la jurisprudencia de esta Corporación y ello para determinar la competencia de la Corte.

Efectuado el estudio de rigor, según los razonamientos que siguen, la conclusión es la de la incompetencia.

En efecto:

1. En ejecución del Decreto Legislativo No. 1926 de 1990 que fue declarado constitucional parcialmente por la Corte Suprema de Justicia en providencia No. 138 de 9 de octubre de ese mismo año, se realizaron elecciones el 9 de diciembre de 1990 con el objeto de convocar y elegir una Asamblea Constitucional con el designio de enmendar la Carta Política actual.

Se instituyó de esta manera y en esta ocasión un procedimiento extraordinario de reforma de la Constitución por fuera de la previsión del artículo 218 de la Carta Política que contiene el trámite de las reformas por el conducto del Congreso Nacional.

2. Es así entonces que una vez creada y en funcionamiento la Asamblea Constitucional —cual hoy se halla— goce de la debida autonomía e independencia para darse las reglas y mecanismos instrumentales que le permitan evacuar expedita y

debidamente sus funciones, las cuales apuntan al objetivo de producir definitivamente las reformas a la Carta Fundamental.

El Acto Constituyente No. 1 de 1991 cumple tal propósito de facilitar las enmiendas, por las siguientes razones: en su primer artículo dispone elevar a rango constitucional el reglamento de la Asamblea con lo cual se da firmeza a las tareas que temporalmente y en observancia del mismo cumpla dicho organismo y es así entonces que dicho reglamento no tiene vocación de permanencia según su artículo 74, sino de transitoriedad y por ello puede ser modificado por los constituyentes cuando a bien lo estimen. Conforman él, a no dudarlo, un conjunto de normas de carácter funcional e instrumental de las cuales se sirve el constituyente derivado para dictar finalmente las reformas constitucionales. En el artículo segundo no se permite impugnar judicialmente "los actos que promulgue y sancione la Asamblea". Estos actos al igual que el mandato del artículo 1º comentado corresponden cabalmente a los contemplados en el artículo 46 del Reglamento o sea los que se consideren necesarios para "garantizar el tránsito y la aplicación de los actos reformativos de la Constitución". El Acto Constituyente No. 1 en cuestión fue expedido provisionalmente como emanación de ese artículo y por él se asegura que la Asamblea desarrolle la labor para la cual fue instituida, hasta llegar al final de las sesiones en que habrá que adoptarse, entonces sí, el texto único codificado de la Constitución Nacional, que a su vez ha de ser aprobado. Este texto final contendrá entonces la versión definitiva y permanente de las reformas que se hubieren introducido al Estatuto Fundamental (artículos 44 y 45 del Reglamento).

Son entonces según estas explicaciones, distintos los actos que posibilitan el trámite de las reformas, como es el Acto Constituyente No. 1, que no tienen aptitud de perduración y los otros actos finales que sí contienen las reformas concretas introducidas a la Carta.

Ostentando pues el Acto Constituyente No. 1 el carácter de instrumental y provisorio, pues está dirigido a que se expida la reforma constitucional, no está comprendido ni por su forma ni por su contenido material entre los enjuiciables constitucionalmente ante la Corte, según el artículo 214 del Estatuto Público.

Por lo expuesto, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de las atribuciones,

RESUELVE:

INADMÍTESE la demanda de que da cuenta la presente providencia. Contra ésta procede el recurso de reposición para ante la Sala. En firme esta decisión archívese el expediente.

Notifíquese y cúmplase.

*Pablo Julio Cáceres Corrales, Simón Rodríguez Rodríguez, Pedro Augusto Escobar Trujillo, Rafael Méndez Arango, Fabio Morón Díaz, Jaime Sanín Greiffenstein.*

*Miguel Antonio Roa C.  
Secretario (E.)*

*Corte Suprema de Justicia*  
*—Sala Constitucional—*

Referencia: Proceso 2346.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2° del Acto Constituyente número 1 de 1991 emanado de la Asamblea Nacional Constitucional.

Demandante: Alberto Alvarez Jiménez.

Ponente: doctor *Pedro Augusto Escobar Trujillo*.

Bogotá, D. E., mayo treinta y uno (31) de mil novecientos noventa y uno (1991).

El ciudadano Alberto Alvarez Jiménez, diciendo obrar en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha demandado ante esta Corporación el artículo 2° del Acto Legislativo No. 1 de 1991 emanado de la Asamblea Constitucional, aduciendo violación al artículo 2° de la Carta vigente.

A los efectos de resolver sobre la admisión de la presente demanda, la Sala recuerda las decisiones que recientemente profirió a propósito de análogas acusaciones también recaídas sobre el Acto Constituyente No. 1 de 1991 así como sobre la proposición aprobada por la Asamblea Constitucional que introdujo el artículo 46 en el Reglamento de funcionamiento y organización interna de la Asamblea (expedientes 2338, 2339 y 2341). Fue decisión de la Sala inadmitir las referidas acciones pues, pese a encontrar en ellas satisfechos los requisitos formales exigidos por el Decreto 432 de 1969 (que es también el caso de la presente), encontró que en todas faltaba el elemento fundamental para impulsar el respectivo proceso, a saber, su propia competencia, la que en los procesos de esta índole está determinada por la naturaleza del acto sometido a su examen. Esta causal de inadmisión ha sido aplicada por la Corporación en innumerables casos, ya que posee sólido sustento jurídico y por ello constituye jurisprudencia consolidada constitucional.

Ahora bien, tratándose de casos iguales, es apenas lógico que los razonamientos expuestos por la Sala al resolver sobre las demandas que correspondieron a los tres procesos que se citaron en precedencia, resulten siendo enteramente aplicables a la presente. Ha de reiterarse, simplemente, que el acto impugnado es de idiosincrasia jurídica peculiar, como que se inscribe dentro de un proceso extraordinario de elaboración constitucional en el que el pueblo colombiano invistió con la capacidad correspondiente a la Asamblea que él mismo convocó y eligió, la que obviamente actúa por fuera del marco normativo previsto al efecto en el articulado de la Constitución que ha venido rigiendo.

Ciertamente, en el contexto esbozado, la Asamblea tiene que gozar de autonomía para dictar las reglas de carácter instrumental u organizativo que le permitan y garanticen el cumplimiento de la tarea que le es propia, a saber, la reforma de nuestra institucionalidad jurídico-política que le confió la ciudadanía. Tales reglas, normas entre las que cabe encuadrar la que aquí impugna el ciudadano Alvarez Jiménez, pertenecen, por su creación y aplicación, a una órbita distinta de la del ordenamiento preexistente y por ello rehúsan cualquier confrontación con él.

La Corte Suprema de Justicia –Sala Constitucional– concluye entonces que carece de competencia para adelantar la acción instaurada y en armonía con lo expuesto,

RESUELVE:

INADMÍTESE la demanda formulada por el ciudadano Alberto Alvarez Jiménez contra el artículo 2° del Acto Constituyente número 1 de 1991 de la Asamblea Constitucional, a que se refiere la parte motiva de esta providencia.

Notifíquese y cúmplase.

*Pablo J. Cáceres Corrales, Pedro Augusto Escobar Trujillo, Rafael Méndez Arango, Fabio Morón Díaz, Simón Rodríguez Rodríguez, Jaime Santín Greiffenstein.*

*Miguel Antonio Roa Castelblanco*  
Secretario (E.)

## INDICE GENERAL

### SENTENCIAS RELACIONADAS CON LA CONVOCATORIA DE LA ASAMBLEA CONSTITUCIONAL

- NORMA EXAMINADA: Decreto Legislativo 927 de mayo 3 de 1990. "Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público".  
ASUNTO: Revisión.  
TEMA: Asamblea Constitucional. Facultades del Presidente en Estado de Sitio. Contabilización de Votos.  
SENTENCIA: 59 de mayo 24 de 1990. .... 9
- NORMA EXAMINADA: Decreto Legislativo 714 de marzo 30 de 1990. "Por el cual se dictan normas conducentes a favorecer la cohesión, la paz nacional y la democracia, en orden a obtener el restablecimiento del orden público".  
ASUNTO: Revisión Constitucional.  
TEMA: Asamblea Constitucional. Facultades del Presidente en Estado de Sitio. Espacios de Televisión.  
SENTENCIA: 62 de mayo 24 de 1990. .... 21
- NORMA EXAMINADA: Decreto Legislativo 926 de mayo 3 de 1990. "Por el cual se expide un Estatuto de Garantías Electorales".  
ASUNTO: Revisión Constitucional.  
TEMA: Asamblea Constitucional. Facultades del Presidente en Estado de Sitio. Utilización de Medios de Comunicación.  
SENTENCIA: 74 de junio 12 de 1990. .... 27
- NORMA EXAMINADA: Decreto Legislativo 1926 de 1990. "Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público".  
ASUNTO: Revisión Constitucional.  
TEMA: Asamblea Constitucional. Convocatoria. Salvamento de Voto.  
SENTENCIA: 138 de octubre 9 de 1990 ..... 37
- NORMA EXAMINADA: Artículo 218 de la Constitución Nacional.  
ASUNTO: Acción Pública.  
TEMA: Control de Constitucionalidad de los Actos Legislativos Reformatorios de la Constitución.  
SENTENCIA: 168 de noviembre 15 de 1990 ..... 108



- NORMA EXAMINADA: Decreto Legislativo 2480 de 1990. “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1926 de 1990”.  
 ASUNTO: Revisión Constitucional.  
 TEMA: Asamblea Nacional Constituyente. Contabilización de la Tarjeta Electoral.  
 SENTENCIA: 183 de diciembre 6 de 1990 ..... 112
- NORMA EXAMINADA: Decreto Legislativo 2710 de 1990. “Por el cual se dictan medidas encaminadas a garantizar el desarrollo del proceso electoral del 9 de diciembre de 1990, se modifica el Decreto 1926 y se dictan otras disposiciones”.  
 ASUNTO: Revisión Constitucional.  
 TEMA: Asamblea Nacional Constituyente. Calidades de los aspirantes.  
 SENTENCIA: 187 de diciembre 13 de 1990 ..... 120
- NORMA EXAMINADA: Decreto Legislativo 2760 de 1990. “Por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento”.  
 ASUNTO: Revisión Constitucional.  
 TEMA: Presupuesto Nacional. Adición. Financiación estatal de la campaña para la Asamblea Constituyente.  
 SENTENCIA: 04 de enero 24 de 1991 ..... 127
- NORMA EXAMINADA: Decreto Legislativo 3147 de 1990. “Por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento y se modifica el Decreto 2760 de 1990”.  
 ASUNTO: Revisión Constitucional.  
 TEMA: Presupuesto Nacional. Adición. Reposición parcial por el Gobierno a los integrantes de la Asamblea Nacional Constitucional de los gastos ocasionados en la campaña electoral.  
 SENTENCIA: 21 de febrero 28 de 1991 ..... 138
- NORMA EXAMINADA: Artículo 2º del Acto Constituyente número 1 de 1991, de la Asamblea Constitucional.  
 ASUNTO: Acción Pública.  
 TEMA: Asamblea Nacional Constituyente. Competencia de la Corte.  
 SENTENCIA: Auto de 22 de mayo de 1991 ..... 146
- NORMA EXAMINADA: Proposición modificatoria del Reglamento de la Asamblea Constitucional, nuevo artículo 46, aprobada en la sesión plenaria del 1º de mayo de 1991; y contra el Acto Constituyente número 1 de 1991, emanado de la misma Asamblea.  
 ASUNTO: Acción Pública.  
 TEMA: Asamblea Nacional Constituyente. Competencia de la Corte.  
 SENTENCIA: Auto de 22 de mayo de 1991 ..... 148
- NORMA EXAMINADA: Acto Constituyente número 1 de 1991, expedido por la Asamblea Constitucional.  
 ASUNTO: Acción Pública.  
 TEMA: Asamblea Nacional Constituyente. Competencia de la Corte.  
 SENTENCIA: Auto de 22 de mayo de 1991 ..... 151

**NORMA EXAMINADA:** Artículo 2° del Acto Constituyente número 1 de 1991, emanado de la Asamblea Nacional Constitucional.

**ASUNTO:** Acción Pública.

**TEMA:** Asamblea Nacional Constituyente. Competencia de la Corte.

**SENTENCIA:** Auto de 31 de mayo de 1991 ..... 153

## INDICE TEMATICO

### SENTENCIAS RELACIONADAS CON LA CONVOCATORIA DE LA ASAMBLEA CONSTITUCIONAL

- TEMA: Asamblea Nacional Constituyente. Calidades de los aspirantes.  
NORMA EXAMINADA: Decreto Legislativo 2710 de 1990. "Por el cual se dictan medidas encaminadas a garantizar el desarrollo del proceso electoral del 9 de diciembre de 1990, se modifica el Decreto 1926 y se dictan otras disposiciones".  
ASUNTO: Revisión Constitucional.  
SENTENCIA: 187 de diciembre 13 de 1990 ..... 120
- TEMA: Asamblea Nacional Constituyente. Competencia de la Corte.  
NORMA EXAMINADA: Artículo 2° del Acto Constituyente número 1 de 1991, de la Asamblea Constitucional.  
ASUNTO: Acción Pública.  
SENTENCIA: Auto de 22 de mayo de 1991 ..... 146
- TEMA: Asamblea Nacional Constituyente. Competencia de la Corte.  
NORMA EXAMINADA: Proposición modificatoria del Reglamento de la Asamblea Constitucional, nuevo artículo 46, aprobada en la sesión plenaria del 1° de mayo de 1991; y contra el Acto Constituyente número 1 de 1991, emanado de la misma Asamblea.  
ASUNTO: Acción Pública.  
SENTENCIA: Auto de 22 de mayo de 1991 ..... 148
- TEMA: Asamblea Nacional Constituyente. Competencia de la Corte.  
NORMA EXAMINADA: Acto Constituyente número 1 de 1991, expedido por la Asamblea Constitucional.  
ASUNTO: Acción Pública.  
SENTENCIA: Auto de 22 de mayo de 1991 ..... 151
- TEMA: Asamblea Nacional Constituyente. Competencia de la Corte.  
NORMA EXAMINADA: Artículo 2° del Acto Constituyente número 1 de 1991, emanado de la Asamblea Nacional Constitucional.  
ASUNTO: Acción Pública.  
SENTENCIA: Auto de 31 de mayo de 1991 ..... 153

- TEMA: Asamblea Nacional Constituyente. Contabilización de la Tarjeta Electoral.  
 NORMA EXAMINADA: Decreto Legislativo 2480 de 1990. "Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1926 de 1990".  
 ASUNTO: Revisión Constitucional.  
 SENTENCIA: 183 de diciembre 6 de 1990 ..... 112
- TEMA: Asamblea Constitucional. Convocatoria. Salvamento de Voto.  
 NORMA EXAMINADA: Decreto Legislativo 1926 de 1990. "Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público".  
 ASUNTO: Revisión Constitucional.  
 SENTENCIA: 138 de octubre 9 de 1990 ..... 37
- TEMA: Asamblea Constitucional. Facultades del Presidente en Estado de Sitio. Contabilización de Votos.  
 NORMA EXAMINADA: Decreto Legislativo 927 de mayo 3 de 1990. "Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público".  
 ASUNTO: Revisión.  
 SENTENCIA: 59 de mayo 24 de 1990 ..... 9
- TEMA: Asamblea Constitucional. Facultades del Presidente en Estado de Sitio. Espacios de Televisión.  
 NORMA EXAMINADA: Decreto Legislativo 714 de marzo 30 de 1990. "Por el cual se dictan normas conducentes a favorecer la cohesión, la paz nacional y la democracia, en orden a obtener el restablecimiento del orden público".  
 ASUNTO: Revisión Constitucional.  
 SENTENCIA: 62 de mayo 24 de 1990 ..... 21
- TEMA: Asamblea Constitucional. Facultades del Presidente en Estado de Sitio. Utilización de Medios de Comunicación.  
 NORMA EXAMINADA: Decreto Legislativo 926 de mayo 3 de 1990. "Por el cual se expide un Estatuto de Garantías Electorales".  
 ASUNTO: Revisión Constitucional.  
 SENTENCIA: 74 de junio 12 de 1990 ..... 27
- TEMA: Control de Constitucionalidad de los Actos Legislativos Reformatorios de la Constitución.  
 NORMA EXAMINADA: Artículo 218 de la Constitución Nacional.  
 ASUNTO: Acción Pública.  
 SENTENCIA: 168 de noviembre 15 de 1990 ..... 108
- TEMA: Presupuesto Nacional. Adición. Financiación estatal de la campaña para la Asamblea Constituyente.  
 NORMA EXAMINADA: Decreto Legislativo 2760 de 1990. "Por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento".  
 ASUNTO: Revisión Constitucional.  
 SENTENCIA: 04 de enero 24 de 1991 ..... 127

TEMA: Presupuesto Nacional. Adición. Reposición parcial por el Gobierno a los integrantes de la Asamblea Nacional Constitucional de los gastos ocasionados en la campaña electoral.

NORMA EXAMINADA: Decreto Legislativo 3147 de 1990. "Por el cual se dictan medidas tendientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento y se modifica el Decreto 2760 de 1990".

ASUNTO: Revisión Constitucional.

SENTENCIA: 21 de febrero 28 de 1991 ..... 138

LA IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
REALIZÓ EL DISEÑO GRÁFICO DE LA  
« GACETA ESPECIAL SALA CONSTITUCIONAL »  
Y TERMINÓ SU IMPRESIÓN EN DICIEMBRE DE 1993.

IVSTITIA ET LITTERAE