
HERNÁN ALEJANDRO OLANO GARCÍA
DANIEL FERNANDO ESPINOSA SILVA

**ANÁLISIS DE LA SENTENCIA
C-551 DE 2003 DE LA
CORTE CONSTITUCIONAL,
QUE LIMITÓ LOS PODERES
DE REFORMA DE LA
CARTA POLÍTICA**



RECIBIDO JULIO 23

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. SÍNTESIS GENERAL DE LA SENTENCIA Y DE LAS DECISIONES. 3. LA DECISIÓN. 4. ¿CÓMO QUEDÓ EL REFERENDO? ¿QUÉ SE VOTÓ? 5. EL DECRETO 2000 DE 2003 POR MEDIO DEL CUAL SE CONVOCÓ UN REFERENDO CONSTITUCIONAL. 6. EL ÚNICO TRIUNFADOR.

1. INTRODUCCIÓN

Más que un estudio de derecho constitucional o electoral, el artículo que presentamos es un análisis para conformar el acervo de nuestra historia política y constitucional, ya que por su extensión, no se ha realizado ningún examen al frustrado uso de uno de los mecanismos de enmienda para reformar la Constitución, fallo que restringió cualquier reforma únicamente al acto legislativo ya que los otros dos, la Asamblea Nacional Constituyente y el referendo, reinventaron la figura del constituyente primario. No olvidemos que estas dos instancias aparecieron como salvadoras en la Carta del 91 y sustituían al supuesto historicismo de artículo 218 de la Constitución de 1886, reformado gracias al Plebiscito de 1957 y enterrado virtualmente en 1990 con los fallos de la Corte Suprema de Justicia en apretada votación de 15 contra 12.

Cumpliendo con su promesa electoral, el presidente Álvaro Uribe Vélez radicó a las 5:00 p.m. del 7 de agosto de 2002 un proyecto de ley, aprobatorio de un referendo que pretendía modificar la Constitución Política de 1991.

Después de accidentado trámite, con mensaje de urgencia, sesiones conjuntas y comisión de conciliación, proposiciones aditivas, etc., el Presidente del Congreso de la República, mediante oficio recibido por el Presidente de la Corte Constitucional el 13 de enero de 2003, remitió a esa Corporación el proyecto de Ley 047 de 2002 Senado -057 de 2002 Cámara- “por el cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo el proyecto de Reforma Constitucional”.

La Corte, por auto del 27 de enero de ese año, ordenó devolver el proyecto para que fuera sancionado y, una vez promulgada la ley, la enviaran de nuevo a esa Corporación, con el propósito de adelantar el correspondiente control constitucional. Así fue como el Presidente de la República remitió a la Corte la Ley 796 de 2003, con algunos documentos relacionados con el trámite legislativo, para que se decidiera acerca de su exequibilidad.

La Corte utilizó en este proceso un mecanismo de agrupación para no reseñar el contenido de todas las intervenciones, teniendo en cuenta que la intervención ciudadana está diseñada para que la comunidad participe activamente en los procesos de constitucionalidad tramitados ante la Corte, y que su objetivo central consiste en ofrecer elementos de juicio y plantear problemas jurídicos que permitan una mayor ilustración y amplíen el debate constitucional.

Con los términos precisos del Decreto 2067 de 1991 y durante el término de fijación en lista, algunos ciudadanos hicimos cerca de 300 intervenciones en total, 161 reseñadas por la Corte, que integraron un expediente que sumó al final del proceso más de 30.000 folios.

Los intervinientes oficiosos mencionados por la Corte fueron: Camilo Ospina Bernal (Presidencia de la República) (1); Germán Dávila Vinueza (2); Ana Lucía Gutiérrez Guingue (Ministerio de Justicia y del Derecho) (3); Carlos Rodríguez Mejía y Catalina Díaz Gómez (Comisión Colombiana de Juristas) (4); Luis Carlos Villegas Echeverri (Consejo Gremial Nacional) (5); Luis Carlos Villegas Echeverri (Asociación Nacional de Industriales) (6); Luis Ignacio Sandoval Moreno (Instituto María Cano -Ismac-) (7); Ricardo Rodríguez Asensio (8); Emilio Segundo Zola (9); José Gregorio Hernández Galindo (10); Jorge Enrique Robledo Castillo (11); Dimas Salamanca Palencia (12); Edmundo López Gómez (13); Ernesto Rey Cantor (14); Julián Benítez (Asociación Ecópolis) (15); Antonio Navarro Wolf y Armando Novoa García (16); Roberto Junguito Bonnet (Ministerio de Hacienda) (17); Héctor Pineda y otros (Comité Ciudadano Promotor del voto por el No) (18); Haydee Cañizares Madarriaga (Federación Colombiana de Municipios) (19); Ramiro Bejarano Guzmán (20); Armando Benedetti Jimeno (21); Fernando Augusto Ramírez Guerrero (22); Zoeria Villada Ríos y José Fernando Díaz P. (Sindesena) (23); Carlos Arturo Rodríguez Díaz (CUT) (24); Ángela Patricia Cárdenas Pérez (25); Grace Adriana Díaz Garzón (26); Claudia Marcela Muñoz Rodríguez (27); Néstor García Buitrago (28); Miguel Andrés Fierro Pinto (29); Alfredo Elías Ramos Florez (30); Yeny Patricia Infante Sánchez (31); Julio César Cedeño (32); Fabio Antonio Cruz Mariño (33); Manuel Vargas Ayala (34); Carlos Martínez Rojas (35); Luis Felipe Bueno (36); Mario Germán Gaitán Nieto (Apenjualco) (37); Ferez Haddad González (38); Fabio Jiménez (39); Luis Efraín Daza Barrera (40); Luis Alejandro Vega Vega y otros (coadyuvan mas de 3.000 firmas) (41); Hernán Alejandro Olano García (director del Departamento de Derecho Público de la Universidad de La Sabana) (42); Jorge León Ruíz Ruíz (43); Asdrúbal A. Suanca M. (Confederación Nacional JAL de Colombia) (44); Jorge Iván Piedrahita (45); Nicolás Emilio García (46); Julio César Cedeño (segunda intervención) (47); Guillermo Pérez Rosales (48); Jorge Alberto Rojas Otálvaro (49); Antonio Eduardo Bohórquez (50); Jorge Naín Ruiz Ditta (51); Cristian Alberto Buitrago Rueda (52); Nelson Alfredo Arciniegas Martínez (53); Radfchenko Pulcrolaky (54); Jorge Arango Mejía (55); Guillermo Rivera Fúquene (56); Margarita Ávila Pacheco (57); Armandina Lozano Sánchez (58); Edgar Acero Jiménez (59); Roberto Restrepo Guerrero (60); Luis Enrique Olivera Petro (61); Jaime Bulla Rojas y Martha Janneth Fonseca Mateus (62); Diego Alberto Zuleta García (63); Dimas Salamanca Palencia (segunda intervención) (64); Alejandro Baquero Nariño (65); José Genaro Pineda Apolinar y otro (CUT, Subdirectiva Meta) (66); Martha Leonor Castellanos Pulido (67); Edgardo Enrique Salebe Morr (68); Manuel Antonio Caicedo Paz y, con idéntico contenido, Janeth Corredor Castro (69); Gonzalo Ramírez Aponte y Álvaro Hernando Franco Nieto (Asieb y Sintraelecol) (70); José Albendea Pabón (71); Jesús María España Vergara (72); Jairo Iván Ochoa Romero (73); Jelly Benavides Castañeda y Dense Fajardo Ortegón (74); Fernando Mojica Casas (75); Ciro Alfonso Galvis Muñoz (76); Jairo Alfonso Riobó (77); Rafael Castro Ramos (78);

Luis Eduardo Gómez Hernández (79); Ómar Chávez y otro (Sindicato Mixto de Trabajadores Oficiales y Empleados Públicos de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio) (80); Joaquín Franco Burgos (81); Jairo Artunduaga Ochoa (82); Efrén Candelo Larrahondo (83); Aurelio Tobón Mejía (84); Roque Julio Palomino Saavedra (85); Armando Baena Cifuentes (86); Nubia Edith Hernández y otros (Comisión de Jueces y Fiscales del País) (87); Heliodoro Guerrero Bermúdez (88); José Luján Zapata y otros (89); Luis Alfredo Castellanos (90); Deledda Páez Vega (91); Nora Inés Montenegro y otros (92); Jaime Sánchez Sánchez (93); José Trinidad Rivera Panqueba y otros (94); Germán Navas Talero (95); Bibiana Paola Martínez Salcedo (96); Katherin García Moncada (97); Luisa Fernanda Sierra (98); Andrés Salgado (99); Ángela Patricia Bermeo Díaz (100); Paula Lorena Marín (101); Natalia Bernal Gutiérrez y otros (102); Margarita María Chaparro Alzogaray y otros (103); Claudia Milena Forero (104); Manuel Franco Díaz (105); Carolina Pizarro y otros (106); Darling Milena Galván Lizarazu (107); Bibiana Mahecha Garzón (108); Cristy Rodríguez Torres (109); Viviana Marín Vera (110); Stella Carabalí y otros (111); Néstor Raúl Correa Henao (112); José Alirio Rodríguez (113); José Luis Salazar (Asdecomm) (114); Víctor M. Arregoces y otros (115); Diego Fernando Guzmán Ospina (116); Luis Pinilla Pinilla (117); Alonso Castrillón y otro (118); Omar Noguera Pinillos (119); Augusto Benavides (120); César Fonseca Rincón (Servinalserm) (121); María Zulema Llanos y otros (122); Francisco José Trujillo Cortés y otro (123); Julio César Murillo Prieto (124); Evaristo García (Sindicato de Trabajadores Públicos Hospital Universitario del Valle) (125); Luis Eduardo Manotas Solano (126); Freddy Cifuentes Pantoja (127); Hermes Pinzón Ríos (128); Rafael Pardo Rueda (129); Marco Aurelio Sandoval Tique (presidente de la Unión Nacional de Pensionados Públicos y Privados) (130); Miguel Ángel Villamil (131); Inés Jaramillo Murillo (132); Carlos Arturo Romero Ospina (133); Fernando Montoya Montoya (personero de Santiago de Cali) (134); Asdrúbal Gómez Pastor (135); José Darío Muñoz Carvajal (Ascontracol), Néstor Gustavo Garzón G., Humberto Cifuentes Osorio y José Ignacio Camargo Roza (136); Javier Alejandro Acevedo G. (Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo) y Dora Lucy Arias (Asociación Colombiana de Abogados Defensores Eduardo Umaña Mendoza) (137); Juan Carlos López Alzate (138); Álvaro González Anaya (139); Eudoro Echeverri Quintana (140); Carlos Cely Maestre (Fiscal CUT) (141); Gildardo Ospina Arias, Pedro Herrera Miranda, Miguel Ángel Mejía Díaz (142); Fabio Villa Rodríguez (Federación Nacional de Concejos de Colombia) (143); Manuel Alberto Restrepo Medina (144); Gustavo Francisco Petro Urrego (145); Ariel Alvarado Fonseca (146); Saúl Antonio Londoño Morales (147); Humberto de Jesús Longas Londoño (148); José de Jesús Gil Barreto (149); Olga Lucía Gaitán García (Defensoría del Pueblo) (150); Jorge Pérez Díaz (Colegio Nacional de Abogados) (151); Víctor Velásquez Reyes (152); Arnulfo Álvarez Buitrago y otros (en total 122 servidores públicos de la Personería Municipal de Santiago de Cali) (153); Gelasio Cardona Serna e Iván Cardona Restrepo (154); María Juliana Rojas Cortés (155); José Cipriano León Castañeda (156); Nelson Orlando Mirando Ruiz, Luis Arbey Arroyave Hernández y Pablo Andrés Alvarado Reyes (157); Ángel Emilio Niño Alonso y Pablo Bustos Sánchez (este último actúa como coadyuvante y en su calidad de Presidente de la Red de Veedurías Ciudadanas) (158); Mauricio García Villegas (159); Sugely Rosina

Tigeros (personera municipal de Buga) (160); Marcos Peña y otros (funcionarios de la Contraloría Departamental del Cesar) (161).

Y entre los ciudadanos intervinientes, vinculados con la Universidad de La Sabana, por orden alfabético, participaron, entre otros las siguientes 94 personas:

Albendea Pabón, José (q.e.p.d.); Arango, David; Arbeláez, Carla Milena; Atuesta Meneses, Arturo; Bages Mesa, María Camila; Benavides Castañeda, Jelly; Bermeo Díaz, Ángela; Bernal Gutiérrez, Natalia; Bernal, Cielo Andrea; Bobilier Ceballos, Carolina; Calderón, Lisbeth Lorena; Cañizares, Laura; Cárdenas Pérez, Ángela; Carrasquilla, José Alejandro; Castaño, Oriana Yanedth; Castrillón Forero, Alonso; Castro Quiroz, Libia; Cepeda, Bibiana; Chaparro Alzogaray, Margarita; Chaustre, María Yolanda; Correa, Ingrid; Cristancho Cevallos, Adriana; Cristancho Hoyos, Germán; Cruz Matiz, Gustavo Adolfo; Díaz Garzón, Grease Adriana; Durán Prieto, Andrea; Enríquez Meza, Claudia; Fajardo Ortegón, Denisse; Fernández, Matilde; Flechas, Catalina; Forero Arizmendy, Claudia; Forero Colorado, Claudia; Franco, Andrea; Gaitán, Diego Javier; Galván Lizarazo, Darling Milena; García Moncada, Katherin; García Rodríguez, Andrés; Gómez Cornejo, Francisco Antonio; Gómez von Rodeck, Carolina; Gómez, Ligia; Gómez, Lisset; Gutiérrez, Carlos; Gutiérrez, Fernanda; Guzmán Ospina, Diego; Hoyos López, Mauricio; Jaimes Jaramillo, Ana María; Jiménez, Catalina; León Galeano, Carolina; León Neira, Ana María; López, Juan Carlos; Mahecha Garzón, Bibiana Teresa; Marín Hernández, Paula Lorena; Marín Vera, Viviana; Marín, Adriana; Martínez Salcedo, Bibiana; Mazuera Romero, Lucía; Medina, Belén Yadira; Mejía, Liliana; Mendoza Patín, Mauricio; Merizalde Arico, Camila; Montañés, Dunia Semir; Moreno, Paola; Motta, Natalie; Muñoz Rodríguez, Claudia; Muñoz, Ángela; Niño, Gabriel; Núñez, Gustavo; Olano García, Hernán Alejandro; Olaya, Maristela; Ordóñez, Carlos; Pinzón Dueñez, Hermes; Pizarro Hurtado, Carolina; Quevedo Angarita, Lía Cristina; Ramírez, Carol Susana; Rangel Vinasco, Diana; Reyes, Andrés; Riaño, Carolina; Riobo Hernández, Jairo; Rodríguez Torres, Cristy; Romero Sotomayor, Gabriel; Rosas, Carolina; Rugeles, Catalina; Sabogal Mora, Ana María Catalina; Salgado Rubiano, Andrés; Sandoval Borda María Fernanda; Sierra Guarín, Luisa Fernanda; Silva Niño, Natalia; Silva Pabón, Myriam; Solórzano, Jhon; Suárez, Roger; Torres, Andrés Fernando; Urueta, Luis; Ussa, Heilen Diany; Vargas, Carolina.

Así mismo, la Corte señaló que, bajo un formato preelaborado, numerosos estudiantes del “Campus Universitario del Puente del Común de Chía” (Universidad de La Sabana) intervinieron en el proceso. Por tratarse de ideas que repiten los argumentos ya relacionados, la Corte se abstuvo de hacer una cita expresa y detallada de las mismas.

Aunque las apreciaciones de los intervinientes abordan diversos aspectos, las consideraciones elaboradas versan principalmente sobre la competencia de la Corte para ejercer el control de constitucionalidad, sobre el trámite al cual se sujetan los proyectos de ley que convocan a referendo, sobre el contenido concreto de la Ley 796 de 2003 y sobre el deber de la Corte de amparar la libertad del votante. La Corte

sistematizó las intervenciones presentadas a partir de su contenido temático, reseñando los fundamentos a favor y en contra de la constitucionalidad de la Ley 796 de 2003, pero se abstuvo de hacer referencia expresa a cada uno de los escritos y ciudadanos que planteaban las mismas tesis.

Luego de recibir el concepto del Procurador General de la Nación, con base en una petición encabezada por la Corporación Plural, suscrita también por el coautor Hernán Alejandro Olano García y otra solicitada por él y por sus estudiantes de la Universidad de La Sabana, se recurrió ante la Corte Constitucional para que citara a una audiencia pública que aclarara los alcances del Referendo; aunque no fuimos convocados, la Corte resolvió emplazar para el 4 de junio de 2003, a 17 personas para que contestaran un cuestionario de 21 preguntas acerca del tema.

Entre los citados, estaba el propio Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez y su ministro del Interior y de Justicia, Fernando Londoño Hoyos; el presidente del Senado, Luis Alfredo Ramos Botero; el presidente de la Cámara de Representantes, William Vélez Mesa; el procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón; Fabio Arias, de la CUT; William Fadul, vicepresidente del Consejo Gremial Nacional; Humberto de la Calle Lombana, ex vicepresidente de la República; Jorge Vélez García, presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia; Luz Serrano, decana de Derecho en la Universidad Santo Tomás; Gustavo Gallón, de la Comisión Andina de Juristas; Jorge Arango Mejía y Carlos Gaviria Díaz, ex magistrados de la Corte Constitucional; Álvaro Echeverri Uruburu, Hernando Yepes Arcila y Jaime Castro Castro, como ex constituyentes del 91 y, Luis Carlos Sáchica, abogado constitucionalista.

Luego de 60 días de análisis y más de 90 horas de sesiones, en el marco de una votación dividida de seis magistrados contra tres, la Corte Constitucional en la noche del miércoles 9 de julio de 2003, a las 11:30 p.m., dio vía libre a 15 de las 19 preguntas que incluía la Ley 796 de 2003 para ser votadas en Referendo.

Se indicó en el fallo que el control constitucional que ejerce la Corte sobre la ley mediante la cual se convoca un referendo constitucional se caracteriza por ser previo al pronunciamiento popular; concentrado por estar exclusivamente a cargo de la Corte Constitucional; judicial por la naturaleza del órgano que lo lleva a cabo; automático ya que opera por mandato imperativo de la Carta Política; integral pues corresponde a la Corte verificar todos los eventuales vicios de procedimiento de la Ley; específico por cuanto la Corte solo puede examinar los vicios de procedimientos de la Ley ya que no le corresponde estudiar su contenido material; participativo pues se faculta a los ciudadanos a coadyuvar o impulsar la constitucionalidad; definitivo porque el texto sometido a control no podrá volver a ser objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional; y delimitado por la propia Constitución en los artículos 379 y 241 ord. 2°.

El Alto Tribunal señaló que el Congreso de la República, así como el pueblo, son titulares de una competencia limitada frente a la posibilidad de enmendar el

Estatuto Superior, ya que a juicio de la Corte “no se puede sustituir integralmente la Constitución, derogarla o suplantarla”. En consecuencia, a través del Referendo es imposible modificar los principios rectores de la Constitución, cambiar el modelo del Estado o desnaturalizar su función, hasta el punto de convertirse en un acto plebiscitario, como en consecuencia, particularmente creo se constituyó.

También se afirmó que el trámite propio de la reforma constitucional no se agota según el artículo 378 Superior, sino que su texto debe ser interpretado con las demás disposiciones que resulten acordes con el procedimiento propio de convocatoria a un referendo.

La Corte también destacó la importancia del trámite formal en la elaboración de la ley y los aspectos que deben ser tenidos en cuenta para evitar posibles vicios en su formación, pues desde el mismo instante en que se presenta el proyecto por parte del Gobierno, es éste el que le fija unos límites sobre los cuales deberá versar en el Congreso cualquier debate.

Según el Alto Tribunal, únicamente las violaciones del Título XIII y de la Carta, o de aquellas disposiciones del Reglamento del Congreso y de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación (LEMP) que desarrollen estrecha y directamente principios y valores constitucionales, y en particular las exigencias establecidas por el Título XIII de la Carta, representan vicios susceptibles de provocar la inconstitucionalidad de la ley de referendo.

Establecidos esos parámetros, el análisis de las cámaras Alta y Baja, se ha de circunscribir al mismo, restringiéndose tanto al Legislativo, como al Ejecutivo la posibilidad de introducir modificaciones al proyecto e incluir cambios por fuera del ámbito temático. Expresó la Corte que si uno de los dos quiere modificar disposiciones, los nuevos preceptos deben tener una conexidad lógica y sistemática con la propuesta inicialmente formulada.

Por cierto, se sentenció que el poder de reforma de la Carta, puede modificar cualquier disposición del texto vigente pero sin que tales reformas supongan la supresión de la Constitución vigente o su sustitución por una nueva constitución, lo cual solo puede ser obra del constituyente originario. Es decir que en Colombia el poder de reforma tiene límites competenciales, pues no puede sustituir la Constitución de 1991, tal y como lo precisa el artículo 374 adoptado en ese año por la Asamblea Nacional Constituyente como comisionada del pueblo soberano.

Sin embargo, dentro del ámbito temático, sentenció la Corte que tanto Congreso como Gobierno están capacitados para variar el texto inicial, y otorgó una ventaja al Legislativo al señalar que puede, por iniciativa propia y sin la autorización del Gobierno, modificar, suprimir o adicionar el contenido del proyecto, siempre y cuando no se salga de los límites establecidos. Incluso, contrario a lo propuesto por el Procurador General, la Corte manifestó que una vez establecidos los lineamientos del cuestionario, no era necesario publicar las modificaciones en la

Gaceta del Congreso, ya que el principio de publicidad, según el Alto Tribunal, se satisfacía con la primera publicación.

De ahí que no le corresponde entonces a la Carta examinar si los contenidos materiales de una ley que convoca un referendo son o no constitucionales, ni mucho menos políticamente oportunos, sino que debe, exclusivamente, según el fallo, estudiar si el procedimiento de formación de esa ley se ajusta o no a las exigencias constitucionales, puesto que la ley de referendo está orientada a reformar (esto es, a contradecir materialmente) el ordenamiento constitucional vigente hasta el momento.

En cuanto a la unidad de materia, la Corte advirtió que un referendo puede, en efecto, abarcar varios temas y convertirse en una consulta multitemática, pero la violación de la unidad de materia se produce al redactar un único texto donde estén mezcladas normas que pretenden reformar la Constitución, con otras que impliquen, en estricto sentido, cambios de tipo legal.

Finalmente, en cuanto a la competencia de las llamadas “comisiones de conciliación”, la Corte advirtió que estas poseen facultades limitadas, ya que no les es dado revivir artículos que hayan sido negados en alguna de las plenarios del Congreso, con lo cual estarían violando el artículo 161 Superior.

De la decisión mayoritaria se apartaron los magistrados Araujo, Beltrán y Vargas, mientras que los restantes, Cepeda, Córdoba, Escobar, Monroy, Montealegre y Tafur, argumentaron vicios evidentes de trámite y defendieron la libertad de los votantes al declarar nulos el voto en blanco y en bloque, y los párrafos introductorios de las preguntas. En este sentido, la Corte aclaró que goza esa Corporación de la facultad para revisar el cuestionario propuesto, pero únicamente para verificar el cumplimiento de los principios de lealtad y claridad.

“El principio de claridad significa que el Referendo debe estar escrito de una manera que sea entendible y que no genere confusiones al elector. La lealtad quiere decir que el ciudadano debe votar libremente y que no puede ser inducido a responder de una forma determinada”.

No obstante, la Corte precisa, según su Presidente, que se trata de temas jurídicos y como tal revisten de cierta dificultad aún para los abogados y por lo tanto, su complejidad técnica no es motivo suficiente para declarar su inconstitucionalidad.

El costo estimado de la contienda electoral entre el Sí y el No, fue aproximadamente de \$120 mil millones, con unos resultados el 25 de octubre, en las elecciones regionales mucho mayor al recibido por el Referendo que no pudo votarse el mismo día, ya que la Ley 134 de 1994, y como lo advirtió la Corte Constitucional, no permite la coincidencia de la votación de un Referendo, o cualquier otro mecanismo de participación especial, con otro acto electoral.

2. SÍNTESIS GENERAL DE LA SENTENCIA Y DE LAS DECISIONES

Hemos debido acudir a un resumen del fallo, que la misma Corte incluyó dentro de la Sentencia C-551 de 2003 para evitar confusiones:

“335- Debido a la extensión y complejidad del tema, procede la Corte a resumir sus conclusiones y decisiones. Las principales conclusiones de esta sentencia relativa a la ley convocante de iniciativa gubernamental son:

a. Sobre la naturaleza y alcance de la competencia de la Corte

- El control ejercido sobre la convocatoria de los referendos constitucionales es reforzado, porque además del control automático que ejerce la Corte sobre la ley de referendo, con posterioridad a su sanción, es viable la acción pública de inconstitucionalidad sin que ello signifique que se pueda desconocer el principio de la cosa juzgada.
- Las normas de referencia para adelantar el control constitucional de la ley que convoca un referendo son no sólo el Título XIII de la Constitución sino también aquellas otras disposiciones de la Carta, del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992) y de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación (LEMP o Ley 134 de 1994), que sean necesarias para determinar el alcance de los requisitos constitucionales de aprobación de la ley que convoca a un referendo. Dentro de ese conjunto de normas habrá varias pertinentes y algunas no pertinentes, según la cuestión a analizar.
- El Congreso debe aplicar el reglamento en su integridad al aprobar una ley de referendo, pero dicho reglamento no puede ser interpretado aislada y exegéticamente sino de conformidad con los principios y valores constitucionales que desarrolla.
- No toda infracción de las disposiciones del reglamento provoca la inconstitucionalidad de la ley de referendo. Únicamente las violaciones del Título XIII y de la Carta, o de aquellas disposiciones del Reglamento del Congreso y de la LEMP que desarrollen estrecha y directamente principios y valores constitucionales, y en particular los ‘requisitos’ establecidos por el Título XIII de la Carta, representan vicios susceptibles de provocar la inconstitucionalidad de la ley de referendo (C.P. artículo 379).
- El examen de la Corte recae exclusivamente sobre los vicios de procedimiento en la formación de esa ley, lo cual significa que no le corresponde a esta Corporación efectuar un control de fondo sobre el contenido material de esas reformas. Pero lo anterior no implica que la Corte deba examinar únicamente los pasos de la formación de la ley. El control de la Corte se extiende al estudio de los eventuales vicios de competencia en el ejercicio del poder de reforma, pues la competencia es un pilar y un presupuesto básico tanto del procedimiento como del contenido de las disposiciones sujetas a control de la Corte. Esto

plantea la necesidad de definir los alcances del poder de 'reformular' la Constitución (artículo 374 C.P), uno de los 'requisitos' previstos en el Título XIII de la Carta.

- El control de la Corte se extiende también al examen de la presentación del texto del proyecto de reforma constitucional incorporado a la ley, pues conforme al artículo 378 de la Carta, esta Corporación debe examinar si la presentación del texto sometido a la aprobación del pueblo asegura o no la libertad del votante.

b. Los límites del poder de reforma

- Aunque la Constitución de 1991 no contiene ninguna cláusula pétrea o inmodificable, esto no significa que el poder de reforma no tenga límites así éstos reconozcan un poder muy amplio de modificación de la Constitución. El poder de reforma, por ser un poder constituido y regulado en el Título XIII de la Constitución, tiene límites materiales, pues la facultad de "reformular la Constitución" (artículo 374 CP) no contiene la posibilidad de derogada, subvertirla o sustituirla en su integridad.
- Para saber si el poder de reforma, incluido el caso del referendo, incurrió en un vicio de competencia, el juez constitucional no efectúa un control de fondo semejante al que realiza cuando juzga la exequibilidad de una norma legal, sino que se circunscribe a analizar si la Carta fue o no sustituida por otra, para lo cual es necesario tener en cuenta los principios que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad. Por ejemplo, no podría utilizarse el poder de reforma para sustituir el Estado social y democrático de derecho de forma republicana (CP art. 1º) por un Estado totalitario, por una dictadura o por una monarquía, pues ello implicaría que la Constitución de 1991 fue remplazada por otra diferente, aunque formalmente se haya recurrido al poder de reforma.

c. Sobre la ley de referendo y sus implicaciones sobre el control constitucional y sobre el trámite en el Congreso

- La Constitución fue cuidadosa en la regulación del referendo constitucional, pues buscó no sólo permitir la decisión directa de la ciudadanía dentro del espíritu de profundización de la democracia fundada en la soberanía popular sino también evitar los riesgos del 'cesarismo plebiscitario', que pueden tener estos mecanismos de participación. La Carta busca entonces una articulación dinámica entre la democracia representativa, la participación directa del pueblo y la garantía judicial de la supremacía de la Constitución, y por ello el referendo aprobatorio de iniciativa gubernamental para reformar la Constitución no puede ser convocado directamente por el Gobierno, ya que no sólo requiere que el proyecto sea debatido y aprobado por el Congreso, que es el órgano por excelencia de la representación política (CP art. 133), sino que ade-

más esta Corte controla en forma automática la regularidad del procedimiento de formación de esa ley (CP art. 241).

- La ley de convocatoria a un referendo constitucional de iniciativa gubernamental tiene entonces unas características especiales, que han sido definidas por la propia Constitución, pues se trata de una ley aprobada por el Congreso, pero que pretende reformar la Constitución por medio de la participación ciudadana directa y en ese sentido es un instrumento de democracia semidirecta al servicio de la democracia participativa.
- La ley de referendo es entonces una ley convocante a un referendo aprobatorio, que incorpora un proyecto de reforma constitucional, que puede ser aprobado por la ciudadanía, y en ese sentido la expedición de la ley es uno de los pasos de la reforma constitucional. La ley convocante no es asimilable a un acto legislativo ni pierde su naturaleza de ley por inscribirse dentro de un proceso encaminado a la reforma de la Constitución.
- La naturaleza de la ley de referendo como ley convocante tiene implicaciones sobre el control ejercido por la Corte, el cual debe estar orientado a proteger la supremacía de la Constitución (CP art. 4) y la libertad del elector (CP art. 378), pero igualmente a favorecer y potenciar el principio democrático y la soberanía popular (CP arts 1 y 3), que se expresan por este mecanismo de democracia semidirecta.
- La naturaleza de la ley de referendo como ley convocante significa que su trámite en el Congreso puede contar con ciertas exigencias particulares establecidas principalmente en el artículo 378 de la Constitución y en otras disposiciones orgánicas o estatutarias pertinentes. Sin embargo, la ley de referendo es de todos modos una ley, y por ello le son aplicables todas las normas y principios que gobiernan la formación de las leyes, y debe cumplir todos los pasos de la formación de las leyes, salvo que expresamente la propia Constitución establezca requisitos particulares, o que su naturaleza de ley convocante implique inequívocamente que una determinada regla constitucional sobre la formación de las leyes no se le aplica, o adquiere en ella características particulares.
- Lo anterior significa que no se aplican a la ley de referendo las exigencias particulares de los actos legislativos contenidos en una norma diferente que regula un mecanismo distinto de reforma de la Constitución (artículo 375 CP).
- La Constitución establece las siguientes exigencias particulares sobre la ley de referendo de origen gubernamental: (i) la reserva de iniciativa en favor del Gobierno, (ii) la aprobación por mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras, (iii) la forma especial de redacción de las preguntas para garantizar la libertad del elector y (iv) que los proyectos de reforma constitucional que dicha ley contiene no reforman per se las disposiciones de la Carta, ya que no han sido aprobados aún por la ciudadanía.

- Fuera de las anteriores particularidades, la ley de referendo está sometida a los trámites ordinarios de cualquier proyecto, y por ello es posible recurrir, en su trámite, al mensaje de urgencia y al debate conjunto en las comisiones permanentes de ambas cámaras, porque así lo autoriza la Constitución para todos los proyectos de ley. Por las mismas razones, es también posible que el Gobierno convoque a sesiones extraordinarias para debatir y eventualmente aprobar una ley de referendo.
- La exigencia de una mayoría calificada no suscita mayores interrogantes constitucionales, pues significa simplemente que el Congreso debe aprobar el proyecto de referendo, no por la mayoría simple de los asistentes, que es la regla general de decisión en las corporaciones, sino por la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras.

d. Iniciativa reservada, unidad de materia, adiciones, principio de publicidad y competencia modificatoria del Congreso

- La reserva de iniciativa en favor del Gobierno plantea dos interrogantes: (i) en qué momento se entiende agotada la facultad de iniciativa y, (ii) cuál es la potestad del Congreso para introducir cambios a los proyectos presentados.
- Como toda ley, la ley de referendo debe respetar la regla de unidad de materia. Ella implica que una ley que convoca un referendo no puede tratar asuntos diversos a la convocatoria del referendo pues es una ley convocante; la unidad de materia está entonces dada por el hecho de que es una ley que pone en marcha un referendo destinado a reformar la Constitución. Esa ley sólo puede incluir los contenidos destinados a convocar al pueblo para aprobar una reforma constitucional, y por ello no puede incorporar reformas legales, ni contenidos extraños a la convocatoria a la ciudadanía para aprobar o rechazar una reforma constitucional.
- La unidad de materia de la ley convocante no excluye, sin embargo, que proyecto de reforma constitucional a ella incorporado pueda versar sobre distintos asuntos constitucionales, por cuanto toda Constitución contiene regulaciones sobre temas diversos, y el referendo pretende reformar la Constitución. La unidad de materia del referendo es la reforma de la Constitución.
- La permisión de referendos multitemáticos y su relación con el principio de publicidad implican ciertas restricciones a las posibilidades de adiciones gubernamentales al proyecto originario. En efecto, si el Gobierno incorpora en el curso de los debates temas que no tienen vínculos razonables con la materia del proyecto originario, el principio de publicidad es vulnerado, pues el tema no habría sido nunca publicado, con su correspondiente exposición de motivos, antes de dársele curso en la comisión respectiva (CP art 157). Por el contrario, si esas adiciones corresponden a los temas inicialmente planteados, no habría afectación del principio de publicidad, pues el tema ya fue publicado en el proyecto originario.

- En la ley de referendo, la iniciativa gubernamental para presentar temas nuevos se agota entonces con la presentación del proyecto, pues en ese momento quedan fijados los límites y el marco temático del referendo.
- Fijado ese marco temático, no se pueden introducir nuevos temas ni por el Gobierno ni por el Congreso. En caso de que el Gobierno desee introducir otro tema, debe presentar un nuevo proyecto.
- La iniciativa gubernamental no implica la 'intangibilidad' del proyecto presentado. Las cámaras pueden modificar las regulaciones propuestas por el Gobierno dentro del temario propuesto, sin necesidad de aval del Gobierno, pero carecen de competencia para introducir disposiciones sobre temas distintos a los abordados en la iniciativa gubernamental. El proyecto presentado por el gobierno delimita el ámbito de las modificaciones legítimas al articulado propuesto. No se pronuncia la Corte sobre si un proyecto de ley convocante a un referendo presentado por los ciudadanos está sometido a este mismo régimen,
- En las etapas previas a la ponencia, pueden introducirse observaciones y propuestas de modificación. A medida que se avanza en el debate, se van cerrando las posibilidades de cambio en razón a los principios de consecutividad e identidad del proyecto.
- Las modificaciones que se realicen dentro del marco temático establecido por la iniciativa gubernamental no necesitan ser publicadas en la Gaceta del Congreso, pues la Carta exige la publicación del proyecto, pero no la de cada una de las modificaciones al mismo.

e. La protección de la libertad del votante

- La Constitución ha establecido una protección especial y reforzada de la libertad del votante en los referendos constitucionales, la cual cumple una función imprescindible: garantizar la libre formación de la voluntad política de la ciudadanía y por ende la legitimidad de la decisión popular en el referendo.
- La consagración explícita en el artículo 378 Superior, que hace parte del Título XIII, de ese mandato de protección de la libertad del elector implica no sólo que una afectación de esa garantía representa un vicio de inconstitucionalidad de la ley de referendo. Además, la defensa de esa garantía exige tener como parámetros de constitucionalidad para el examen del texto que será sometido a referendo las normas del Reglamento del Congreso y de la LEMP que estrecha y directamente desarrollen esa garantía a la libertad del elector en el referendo.
- El artículo 378 Superior no se limita a repetir las garantías generales del derecho al sufragio –como su carácter igualitario, universal y secreto–, sino que se orienta específicamente a la forma de presentación del articulado sometido a

la consideración del pueblo pues establece que el temario debe estar redactado de manera tal que el elector pueda escoger separada y libremente lo que apoya y lo que rechaza. Y esto implica que el control ejercido por esta Corte, si bien se contrae al examen de los eventuales vicios de procedimiento en la formación de la Ley 796 de 2003, recae también, y de manera inevitable, sobre el texto mismo de la ley, pues esta Corporación debe examinar si la presentación del articulado sometido a la aprobación del pueblo asegura o no la libertad del votante.

- La protección de la libertad del elector implica una 'doble exigencia de claridad y lealtad' en la redacción del referendo para evitar manipulaciones, engaños o confusiones sobre lo decidido por el pueblo.
- La doble exigencia de lealtad y claridad no excluye que un referendo incorpore artículos de una cierta dificultad técnica, sobre temas complejos, siempre y cuando su redacción no sea evidentemente equívoca. Cualquier otra tesis implicaría atribuir una minusvalía intelectual a los ciudadanos y que existen materias que estarían vedadas para ser reformadas por referendo constitucional, debido a su dificultad técnica, cuando la Carta no establece esa excepción.
- Un referendo también puede contener preguntas compuestas, si el Congreso pretende la aprobación de una regulación sistemática de una materia; y es que, en algunos casos habida cuenta de la finalidad de la reforma propuesta, desagregar y subdividir los contenidos de un proyecto de reforma puede hacer peligrar la unidad y coherencia de la Carta y de las reformas propuestas.
- Las disposiciones compuestas de varios elementos violan la libertad del elector y desconocen la exigencia de claridad y lealtad cuando incorporan elementos completamente extraños al tema o institución propuesta, esto es, regulaciones que no tengan vínculos de conexidad lógica o sistemática con la reforma propuesta. Solo el párrafo transitorio relativo a la circunscripción de paz dentro del punto o relativo a la reforma del sistema electoral ordinario viola la libertad del elector por esta razón.

f. La inconstitucionalidad de las notas introductorias a los proyectos de reforma constitucional

- La incorporación en el texto de un referendo de notas introductorias (título y pregunta) al artículo sometido a consideración del pueblo es inconstitucional; algunas de esas notas (i) están redactadas de manera que inducen una respuesta afirmativa en el votante, o (ii) dan una información incompleta del sentido del artículo a ser aprobado, (iii) o realmente no es evidente el vínculo entre el propósito enunciado en la pregunta y el texto a ser aprobado. Esos defectos derivan de problemas estructurales más profundos, que hacen inviables esas notas en un referendo. Estas dificultades son básicamente (i) la imposibilidad

de una formulación totalmente imparcial u objetiva de preguntas relacionadas con textos normativos, (ii) la inocuidad de una nota introductoria que realmente refleje el contenido normativo integral del texto a ser aprobado, (iii) la posibilidad de desnaturalización del mecanismo de participación mediante la incorporación de preguntas y (iv) los problemas normativos ulteriores que suscitara la aceptación de esos encabezados en un referendo.

- Por todo lo anterior, las notas introductorias (título y pregunta) de los numerales del artículo 1° de la Ley 796 de 2003 serán declaradas inexecutable, salvo la expresión ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO? de cada uno de ellos que es neutral y necesaria para precisar la decisión que habrá de tomar el pueblo en el referendo.

g. El voto en bloque en referendos multitemáticos

- El voto en bloque de un referendo multitemático viola la libertad del elector y desnaturaliza la figura del referendo constitucional, al convertirlo en una expresión de apoyo o rechazo al promotor del referendo. El voto en bloque de un referendo multitemático de origen presidencial tiende además a convertir la consulta a la ciudadanía en un mecanismo plebiscitario, que no es constitucionalmente idóneo para la reforma a la Carta.
- La anterior doctrina no contradice la cosa juzgada de la sentencia C-180 de 1994, que declaró executable el artículo 42 de la LEMP, que establece que en la tarjeta constitucional para un referendo constitucional habrá un casilla para el voto en bloque, pues dicha sentencia no estudió el caso de los referendos multitemáticos.
- Es ineludible que la Corte declare la inconstitucionalidad del numeral 19 del artículo 1° por cuanto la pregunta en bloque no es admisible en el presente referendo, debido a su diversidad temática y heterogeneidad. Las autoridades electorales, a fin de respetar el texto aprobado por el Congreso y salvaguardar la libertad del elector, organizarán la tarjeta electoral, de tal manera que inmediatamente después de cada artículo sometido a consideración del pueblo, se encuentre la pregunta al ciudadano sobre si aprueba o no dicho artículo.

h. El voto en blanco y la aprobación de las reformas

- La previsión de la casilla para el voto en blanco es inconstitucional, ya que desconoce la regulación específica del artículo 378 de la Carta, que sólo prevé el voto afirmativo y negativo, pues establece que los ciudadanos deben poder escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente. El voto en blanco también afecta la libertad del votante cuando se trata de un referendo multitemático convocado en un contexto jurídico que ofrece estímulos materiales a los ciudadanos que participen votando.

- La previsión de la casilla de voto en blanco será entonces declarada inexecutable, sin que dicha determinación contradiga la cosa juzgada de la Sentencia C-180 de 1994, que declaró executable el artículo 41 de la LEMP, que prevé el voto en blanco en las tarjetas electorales para referendo, habida cuenta de que en este caso las especificidades de un referendo constitucional heterogéneo y multitemático requieren interpretar armónicamente la LEMP y la Constitución. En este aspecto, debe privilegiarse el artículo 42 de ese cuerpo normativo, que regula específicamente el diseño de la casilla del referendo constitucional y desarrolla más adecuadamente el artículo 378 constitucional.
- En cada una de las reformas propuestas, las autoridades electorales, para determinar si la reforma propuesta fue o no aprobada, deberá verificar si ésta (i) obtuvo o no más de la mitad de los votos, y (ii) si el número total de votos a favor o en contra de esa propuesta supera o no la cuarta parte de los sufragios posibles, conforme al censo electoral. Por ende, el hecho de que un ciudadano concurra a las urnas en un referendo constitucional que consta de varias preguntas no puede ser interpretado como si esa persona hubiera participado automáticamente en todas las preguntas, pues esa tesis desconoce su libertad como sufragante, ya que le impide decidir diferenciadamente cuáles artículos vota en forma negativa o en forma positiva, y frente a cuáles decide no participar por opción individual o como parte de un propósito de un grupo de ciudadanos que invitan legítimamente a la abstención para evitar que esa pregunta específica alcance el umbral mínimo de participación y, por ende, no sea aprobada.

i. Otras prohibiciones específicas de la Carta y de la LEMP

- No toda infracción de la LEMP representa un vicio de inconstitucionalidad susceptible de generar la inexecutable del referendo, o de alguno de sus apartes. Es necesario que se trate de la vulneración de disposiciones de la LEMP que desarrollen de manera estrecha y directa algunas de las exigencias particulares del proceso de convocación a un referendo constitucional previstas en el título XIII de la Carta.
- La prohibición del artículo 38 de la LEMP, según la cual la votación de un referendo no puede coincidir con ningún otro acto electoral, es un desarrollo directo y estrecho del mandato constitucional del artículo 378, que ordena proteger la libertad del votante. Su vulneración implica entonces un vicio de inconstitucionalidad.
- El numeral 17, bajo la apariencia de someter a referendo un proyecto de norma, en realidad está invitando materialmente a la ciudadanía a participar en un acto electoral, que consiste en prolongar por un año el período decidido por los votantes que habían elegido a gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles en años anteriores. La única alternativa que tiene entonces la Cor-

te es declarar la inexequibilidad de ese numeral, a fin de evitar que todo el referendo quede viciado de inconstitucionalidad, pues la votación del referendo habría coincidido con un acto electoral.

- Incluso si no existiera la prohibición expresa del artículo 38 de la LEMP de que el referendo no coincida con un acto electoral, de todos modos la pregunta 17 sobre prolongación del período de las autoridades territoriales hubiera debido ser declarada inexequible, pues es contrario a la Carta someter a referendo, sin ninguna regulación general previa, el recorte o la ampliación del período determinados mandatarios; la Constitución no puede ser modificada por ese tipo de actos electorales de naturaleza plebiscitaria mucho menos si un ciudadano de un municipio es obligado a votar en bloque a favor o en contra de la continuación de gobernantes de otras entidades territoriales, en desmedro de su libertad como elector. Además, ese tipo de decisiones puramente *ad-hoc* relativas a la distribución del poder político y a la permanencia en el cargo de unos sujetos concretos y determinados, desnaturaliza el referendo y no constituye el ejercicio del poder de reforma de la Constitución sino en quiebre de la misma.
- El otro aparte del artículo 39 de la LEMP, que ordena que no sean simultáneamente sometidos al pueblo más de tres referendos en una misma ocasión, es también un desarrollo de la libertad del elector. Su vulneración implica entonces un vicio de inconstitucionalidad. Por consiguiente, es inconstitucional que un mismo día se someta a la consideración del pueblo tres referendos diversos. No es este el caso, a pesar del contenido multitemático del referendo constitucional propuesto. Además, excluidos los numerales sobre droga y ampliación del período de las autoridades territoriales, así como la circunscripción especial de paz los temas básicos incorporados al referendo son básicamente dos: de un lado, una reforma política, que tiene a su vez dos finalidades esenciales, a saber, (i) buscar una mayor transparencia y un control a la corrupción en la actividad política y (ii) fortalecer los partidos políticos favoreciendo el reagrupamiento de las fuerzas políticas, para evitar la política personalista. El segundo gran tema del referendo es una estrategia de ajuste fiscal y racionalización del gasto, a través de la supresión de entidades estatales, el control a las pensiones y a los salarios y gastos de funcionamiento, y la reorientación de ciertas partidas y del proceso presupuestal. Los dos temas, aunque diversos no son totalmente inconexos puesto que los puntos de la reforma política abordados tienen incidencia directa o indirecta en diferentes aspectos del gasto público.
- La inclusión de medidas fiscales en un referendo constitucional no viola la prohibición del artículo 170 Superior, según la cual no procede el referendo respecto 'de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias', pues dicha prohibición opera para los referendos de iniciativa popular que pretenden derogar leyes.

- La inclusión de medidas económicas temporales no implica *per se* una desnaturalización del referendo constitucional, pues siendo eventualmente posible que esas políticas económicas sean contrarias a la Carta, bien pueden ser incorporadas en un referendo destinado a reformar la Constitución

j. El referendo y el Acto Legislativo No 1 de 2003

- La aprobación del Acto Legislativo No 1 de 2003 sobre reforma política no implica la inconstitucionalidad sobreviniente ni la derogatoria de ningún numeral del referendo, por cuanto el referendo no contiene normas legales ni constitucionales sino propuestas de reforma constitucional, que se encuentran aún en trámite. Si dichos proyectos de reforma constitucional son aprobados, entonces en ese momento deberán solucionarse las eventuales discrepancias normativas entre la reforma política aprobada por el Acto Legislativo No 1 de 2003 y la reforma política prevista en el referendo, teniendo en cuenta que las normas del referendo, en caso de ser aprobadas, entrarían a regir al ser promulgadas, y por ende serían posteriores al Acto Legislativo No 1 de 2003.
- Tampoco es aceptable el reparo de que la aprobación del Acto Legislativo No 1 de 2003 implica que ciertos numerales del referendo se tornan inconstitucionales, por desconocer la libertad del elector y violar los principios de lealtad y claridad, ya que se estaría haciendo creer a la ciudadanía que está aprobando una nueva regulación constitucional, cuando lo cierto es que dicha regulación ya estaría incorporada en la Carta, al haber sido aprobada por el mencionado acto legislativo. Esa objeción no es admisible porque, a pesar de la similitud temática entre ciertos numerales el referendo y ciertos artículos del Acto Legislativo No 1 de 2003, se trata de regulaciones parcialmente distintas, por lo que los ciudadanos no estarían aprobando una regulación constitucional que ya se encuentra vigente. Además, lo que sí viola la libertad del elector es permitir que un proceso de convocatoria a un referendo constitucional por una ley convocante que ya fue promulgada sea abortado por la expedición de un acto legislativo.

k. Consideraciones sobre numerales en particular

- Como se explicó, el numeral 17 es inexecutable en su integridad, entre otros, por desnaturalizar el referendo al tornarlo un acto electoral de carácter plebiscitario; el 19 también es inconstitucional por cuanto no es admisible en el presente referendo, debido a su diversidad temática, la pregunta en bloque. Es también inconstitucional el voto en blanco por afectar la libertad del elector y desconocer el artículo 378 Superior, que prevé únicamente votos positivos y negativos. Igualmente son inconstitucionales las notas introductorias, por vulnerar la libertad del elector, con excepción de la pregunta operativa o formal, que interroga al ciudadano si aprueba el texto normativo puesto a su consideración.

- El numeral 1 es constitucional pues no implica sustitución de la Carta, pero al interpretarse, aplicarse o desarrollarse, debe ser armonizado con el bloque de constitucionalidad y con el resto de disposiciones de la Constitución. Además el Constituyente puede constitucionalizar normas legales, por lo que bien puede conferir fuerza constitucional a mandatos y prohibiciones legales.
- El numeral 6° incorpora varias preguntas, pero es admisible, pues hace referencia a un sistema normativo, ya que pretende que el pueblo modifique, en el contexto de la institución de la representación política, la regulación de la estructura del Congreso y del sistema electoral, con el fin de alcanzar ciertos objetivos, como son, entre otros, la racionalización de la representación en el Congreso y el estímulo al agrupamiento y la formación de partidos que representen las distintas opciones políticas de la población colombiana, a fin de evitar que continúen las microempresas electorales. Y por ello, en la propuesta aprobada por las cámaras, existe una interdependencia dinámica entre la introducción de la cifra repartidora y el umbral, ya que ambos dispositivos estimulan la agrupación partidista; igualmente esos mecanismos se encuentran asociados a la reducción del número de congresistas, pues la idea que alimenta la propuesta es que si se forman partidos representativos, es posible reducir el número de miembros de ambas cámaras para reforzar el efecto de agrupamiento político. Y finalmente, esa propuesta también está vinculada al reconocimiento de circunscripciones especiales para minorías étnicas (indígenas y negritudes) y minorías políticas, a fin de evitar que el estímulo a la agrupación partidista pudiera afectar desproporcionadamente a estas minorías.
- Por el contrario, el párrafo de ese numeral 6 relativo a las circunscripciones especiales de paz regula un tema distinto, que es totalmente independiente de la regulación del nuevo sistema electoral y de la nueva estructura del Congreso. Eso es tan claro que la ciudadanía podría estar en favor de la nueva estructura del Congreso y del nuevo sistema electoral, pero oponerse a las circunscripciones especiales de paz. O igualmente podría la ciudadanía oponerse a la reforma política prevista en el numeral 6, pero apoyar las circunscripciones especiales de paz, las cuales entrarían a operar dentro del actual sistema de representación. Ese párrafo será entonces declarado inexecutable por violar la libertad del elector, pues no permite que los ciudadanos puedan autónomamente decidir acerca de esos dos temas, que son manifiestamente independientes.
- El numeral 8 incorpora varias preguntas relativas al sistema pensional, pero es executable, pues todas están referidas a la aprobación de una normatividad sistemática del régimen de pensiones, con edades mínimas de jubilación, mesadas máximas, y la relación entre el régimen general y los regímenes especiales. Además, esa norma no implica una sustitución de la Constitución. La Corte encuentra que no elimina el derecho a la pensión, sino que introduce límites a la negociación colectiva en este campo, y busca una mayor equidad pensional.

- El numeral 10 sobre supresión de personerías es inexecutable, pues, dado el carácter constitucional y multitemático del referendo, la comisión de conciliación desbordó su competencia, pues este tema de referendo, asimilable a un proyecto separado y contenido en una disposición autónoma, fue negado en una de las Cámaras y, por lo tanto, no podría ser revivido por dicha comisión.
- El numeral 14, que propone la limitación de los gastos de funcionamiento, incluidos los salarios y las pensiones superiores a dos (2) salarios mínimos mensuales, es executable. Aunque ese numeral no hacía parte del proyecto originario, y fue introducido en la ponencia para primer debate, guarda una conexidad razonable con el proyecto originario gubernamental, que incluía limitaciones a los salarios y pensiones de ciertos servidores públicos. Además, esa norma no implica una sustitución de la Constitución. Es una medida transitoria de limitación de los salarios, que además establece salvaguardas en favor de los servidores públicos de menores ingresos.
- Como la Constitución no puede ser reformada plebiscitariamente, un referendo constitucional debe entonces estar desprovisto de todo contenido que sea de naturaleza plebiscitaria, esto es, contenidos que impliquen el apoyo de políticas o hechos de un gobernante específico. Por ello son inexecutables las expresiones '*expansión de la*' y '*democrática*' del párrafo transitorio del numeral 14, ya que implican un apoyo a una política específica del actual gobierno.
- El numeral 15 sobre partidos políticos tampoco hacía parte del proyecto originario del Gobierno y fue introducido en la ponencia para primer debate. Sin embargo es executable y no hubo violación al principio de publicidad, pues guarda una conexidad razonable con la reforma al Congreso y al sistema electoral propuestos por el Gobierno, pues todos pretenden fortalecer los partidos políticos.
- El numeral 16 sobre narcotráfico y drogadicción no hacía parte del proyecto original y, dado su contenido, es un tema que no tiene ningún vínculo con la finalidad ni la materia del proyecto presentado por el Gobierno. La tramitación de este numeral violó entonces el principio de publicidad, pues ese tema, con su correspondiente exposición de motivos, no fue publicado oficialmente antes de dársele curso en la comisión respectiva. Ese numeral será declarado inexecutable.
- El numeral 17 sobre períodos de las autoridades territoriales, que será declarado inexecutable por otras razones, también incurrió en el mismo vicio, lo cual configura una nueva razón de la inconstitucionalidad de ese numeral.
- El numeral 18, sobre vigencia del referendo, a pesar de que tiene una redacción que puede inducir a equívocos, es constitucional, ya que una interpretación razonable del mismo permite inferir que la no aprobación de este numeral no implica un adelantamiento de las elecciones para Congreso, ni tampoco que el referendo quede sin vigencia, pues el tema está regulado en la LEMP.

- Los otros numerales del artículo 1°, ni el artículo 2° de la Ley 796 de 2003, suscitan mayores interrogantes constitucionales, pues fueron aprobados regularmente, su redacción respeta la libertad del elector, y su contenido no desborda la competencia del poder de reforma, ya que no implica una sustitución de la Constitución vigente, sino una reforma de la misma.

1. La fijación de la fecha para votar el referendo

- A pesar de que la Ley 796 de 2003 no establece la fecha para votar el referendo, no existe ninguna omisión legislativa, pues el tema está regulado en la LEMP. En aplicación de dicha ley, dentro de los ocho (8) días siguientes a la comunicación de la parte resolutive de la presente sentencia, que se hará por la Secretaría General de la Corte Constitucional el 10 de julio de 2003, el Presidente de la República fijará la fecha del referendo que ya fue convocado por el Congreso de la República mediante la Ley 796 de 2003. Dicha fecha no podrá ser anterior a treinta (30) días, ni posterior a seis (6) meses, ambos contados a partir de la publicación del citado decreto.

3. LA DECISIÓN

Tal y como lo impone nuestra Constitución Política y el Decreto 2067 de 1991, procedió la Corte a emitir su fallo, en los siguientes términos:

“En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declarar **EXEQUIBLES** el inciso primero y los contenidos que aparecen en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 y 18 del artículo 1° de la Ley 796 de 2003, salvo lo señalado en los ordinales 2, 3, 4 y 5 de esta sentencia.

Segundo. Declarar **INEXEQUIBLES** en su integridad los numerales 10, 16, 17 y 19 del artículo 1° de la Ley 796 de 2003, la expresión ‘*y las personerías*’ del numeral 12, y el párrafo del numeral 6, que adicionaba el artículo 176, y que literalmente dice:

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

de congresistas, diputados y concejales, en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados.

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

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

Tercero- Declarar INEXEQUIBLES, las siguientes expresiones del párrafo transitorio del numeral 14, del artículo 1 de la Ley 796 de 2003 'expansión de la' y 'democrática'.

Cuarto.- Declarar INEXEQUIBLES las notas introductorias de los contenidos que aparecen en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 13, 14, 15 y 18 del artículo 1° de la Ley 796 de 2003, salvo la expresión ¿APRUEBA USTED EL SIGUIENTE ARTICULO? de cada uno de ellos, que se declara EXEQUIBLE.

Quinto.- Declarar INEXEQUIBLE la inclusión de la casilla para el 'voto en blanco' de los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 13, 14, 15 y 18 del artículo 1° de la Ley 796 de 2003.

Sexto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 2° de la Ley 796 de 2003.

Séptimo.- En aplicación de la Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación, Ley 134 de 1994, dentro de los ocho (8) días siguientes a la comunicación de la parte resolutive de la presente sentencia, que se hará por la Secretaría General de la Corte Constitucional el 10 de julio de 2003, el Presidente de la República fijará la fecha del referendo que ya fue convocado por el Congreso de la República mediante la Ley 796 de 2003".

4. ¿CÓMO QUEDÓ EL REFERENDO? ¿QUÉ SE VOTÓ?

Al tiempo que el Congreso de la República tramitaba la expedición de la que sería Ley 796 de 2003, corría simultáneamente el trámite de un Acto Legislativo, que vio la luz prácticamente al tiempo con la sentencia de la Corte Constitucional sobre el Referendo. Solo seis días se anticipó la reforma política al fallo y tiene puntos coincidentes que se suman al paquete de medidas presidenciales expedidas con el propósito de reorganizar el Estado.

De los resultados de la Sentencia C-551 de 2003, julio 9, hemos recompuesto las quince preguntas que integran el texto del Referendo que se sometió a consideración del pueblo el 25 de octubre de 2003, el cual quedó de la siguiente manera:

Pregunta 1:

1. Pérdida de derechos políticos

¿Aprueba usted el siguiente artículo?

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

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

SI [] NO []

Pregunta 2:

Voto nominal

2. ¿Aprueba usted el siguiente artículo?

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

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

SI [] NO []

Pregunta 3:

3. Suplencias

¿Aprueba usted el siguiente artículo?

El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

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

Derógase el artículo 261 de la Constitución Política.

SI [] NO []

Pregunta 4:

4. Facultades de las corporaciones públicas de elección popular en la dirección y control de la hacienda pública

¿Aprueba usted el siguiente artículo?

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

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

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

SI [] NO []

Pregunta 5:**5. Servicios administrativos del Congreso**

¿Aprueba usted el siguiente artículo?

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

Artículo 180. Los congresistas no podrán:

(...)

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

SI [] NO []

Pregunta 6:**6. Reducción del Congreso**

¿Aprueba usted los siguientes artículos?

El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

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

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

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas, se determinará por el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política. Los representantes de las comunidades indígenas, que aspiren a integrar el Senado de la República, deben haber ejercido un cargo de autoridad tradicional

en su respectiva comunidad, o haber sido líderes de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, re-ferendado por el Ministerio del Interior.

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

El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

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

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

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

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

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

El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

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

Para efectos de la determinación de la votación mínima requerida, a que se refiere el artículo 176 de la Constitución Política, se entiende por cociente electoral el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos a proveer.

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

SI [] NO []

Pregunta 7:

7. Pérdida de investidura

¿Aprueba usted el siguiente artículo?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SI [] NO []

Pregunta 8:

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

¿Aprueba usted el siguiente artículo?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SI [] NO []

Pregunta 9:

9. Supresión de contralorías departamentales, distritales y municipales

¿Aprueba usted el siguiente artículo?

El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

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

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

SI [] NO []

Pregunta 10:

11. Auxilios con dineros públicos

¿Aprueba usted el siguiente artículo?

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

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

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

SI [] NO []

Pregunta 11:

12. Nuevos recursos para educación y saneamiento básico

¿Aprueba usted el siguiente artículo?

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

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

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

SI [] NO []

Pregunta 12:

13. Recursos para la educación y el saneamiento básico

¿Aprueba usted el siguiente artículo?

El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

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

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

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

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

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

SI [] NO []

Pregunta 13:

14. Finanzas públicas sanas

¿Aprueba usted el siguiente artículo?

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

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

rencia entre la inflación registrada en cada uno de estos años, y la correspondiente al año 2002.

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

SI [] NO []

Pregunta 14:

15. Partidos políticos

¿Aprueba usted el siguiente artículo?

El artículo 108 de la Constitución Política quedará así:

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

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO 1o. El Congreso de la República expedirá la ley que reglamente la materia.

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

SI [] NO []

Pregunta 15:

18. Vigencia

¿Aprueba usted el siguiente artículo?

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

SI [] NO []

5. EL DECRETO 2000 DE 2003 POR MEDIO DEL CUAL SE CONVOCÓ UN REFERENDO CONSTITUCIONAL

Aún sin conocerse la parte motiva de la Sentencia de la Corte Constitucional, sobre la que recayeron tres incidentes de nulidad, promovidos luego de que el magistrado Álvaro Araujo Rentería se retirara de la Sala Plena y ésta continuó deliberando por cuatro horas más, el presidente Álvaro Uribe Vélez, después de trasladar por tres días la sede del alto Gobierno a la ciudad de Arauca, manifestó que “no con un *Parker* ni con un *Mont Blanc*, pero sí con un esfero *Kilométrico* que representaba a todos los colombianos”, firmaba el Decreto 2000, por medio del cual se convocaba para el 25 de octubre el Referendo Constitucional, apenas un día antes de las elecciones regionales, lo cual constituye un hito histórico dentro del derecho electoral colombiano, al tenerse que efectuar comicios tan importantes en tan pocas horas.

En el caso de los incidentes de nulidad, podrían haber sido recusados ocho de los nueve magistrados, excluyendo a Araujo. Al serlo, debían separarse del conocimiento del caso y la consecuencia es que no habría un texto definitivo del fallo que aprobó el Referendo, convocado mediante el decreto que transcribimos, hasta que se resolvieran las demandas de nulidad, se comunicara a los conjucees y estos se posesionaran.

Las intenciones de voto sobre el referendo estaban divididas. Sin embargo, de acuerdo con el análisis que sobre el tema realizó el ex presidente López Michelsen en su columna semanal del diario *El Tiempo*, el 20 de julio de 2003, la sentencia

de la Corte, casi con un método pedagógico, nos ha enseñado cómo debe hacerse un referendo:

- a. No se podrá votar en bloque.
- b. No se podrán inducir las respuestas con sugerencias encubiertas.
- c. No se podrán introducir artículos que impliquen reformas a las fechas electorales.
- d. No se podrán incluir temas ajenos al contenido sustancial del Referendo.
- e. No se podrán crear circunscripciones electorales de bolsillo, etc.
- f. No deberán acumularse tal número de preguntas que materialmente no haya tiempo para absolverlas.

A juicio de López, el Plebiscito de 1957 en realidad fue un referendo y el Referendo de 2003 en verdad es un plebiscito, lo cual compartimos, pues realmente se iba a votar sobre las bondades y beneficios de la “mano firme, corazón grande” del presidente Uribe. El texto del decreto que convocó al Referendo fue el siguiente:

**“MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA
DECRETO NÚMERO 2000 DE 2003 ‘Por el cual se convoca un
Referendo Constitucional’**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial
las que le confieren los artículos 374 y 378 de la Constitución Política
y los artículos 34, 41 y 42, de la Ley 134 de 1994 y

CONSIDERANDO

Que conforme al artículo 34 de la Ley 134 de 1994, expedido el fallo de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional convocará el Referendo mediante decreto en el término de ocho días, y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución.

Que en el numeral séptimo de la parte resolutive de la Sentencia C-551 del 9 de julio de 2003 por medio de la cual hizo la revisión previa de constitucionalidad de la Ley 796 de 2003, la Corte Constitucional manifestó:

‘En aplicación de la Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación, Ley 134 de 1994, dentro de los ocho (8) días siguientes a la comunicación de la parte resolutive de la presente sentencia, que se hará por la Secretaría General de la Corte Constitucional el 10 de julio de 2003, el Presidente de la República fijará la fecha del referendo que ya fue convocado por el Congreso de la República mediante la Ley 796 de 2003. Dicha fecha no podrá ser anterior a treinta (30) días, ni posterior a seis (6) meses, ambos contados a partir de la publicación del citado decreto’.

Que efectivamente la parte resolutive del fallo de la Corte Constitucional de la Ley 796 de 2003 'Por el cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional', fue comunicada al Presidente de la República el día 10 de julio de 2003.

Que por lo anterior resulta procedente convocar el Referendo Constitucional.

DECRETA

ARTÍCULO 1º.- Convócase en todo el territorio nacional al pueblo de Colombia para que decida libremente si aprueba o rechaza un Referendo Constitucional dispuesto en la Ley 796 de 2003, en los términos fijados por la Corte Constitucional en la parte resolutive de la Sentencia C-551 del 9 de julio de 2003 por medio de la cual efectuó la revisión previa de constitucionalidad de la misma, para el día 25 de octubre de 2003.

ARTÍCULO 2º.- Comuníquese al Registrador Nacional del Estado Civil la convocatoria al Referendo Constitucional dispuesta en el presente Decreto, con el objeto de que adopte las medidas necesarias para su realización.

ARTÍCULO 3º.- El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Arauca, a los 17 días del mes de julio de 2003

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, ÁLVARO URIBE VÉLEZ

EL MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, FERNANDO LONDOÑO HOYOS

6. EL ÚNICO TRIUNFADOR

En efecto, después de tan largas jornadas proselitistas del Jefe de Estado, lo único que “pasó”, fue la Pregunta Uno, que alcanzó el margen correspondiente. Un costo exagerado para únicamente permitir que el quinto inciso del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

“Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa,

así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.”

¿Habrá algún día una nueva Asamblea Nacional Constituyente o se acudirá a un referendo? Mientras no se reforme la Carta, los mecanismos para enmendarla son inocuos.