



Elementos del proceso constituyente colombiano

Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 1991

Autor

Matías Meza-Lopehandía G.
Email:
mmezalopehandia@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3965

Nº SUP: 125143

Resumen

El proceso constituyente colombiano fue concebido como un mecanismo para salir de la crisis en que se encontraba el país, especialmente producto de la violencia política y criminal, después de agotada la reforma vía parlamento. Tuvo diversos impulsores, entre los que destacan el movimiento estudiantil, grupos guerrilleros y los presidentes Barco y Gaviria.

El acuerdo político que le dio viabilidad, contemplaba un mandato de reforma acotado a un temario. Sin embargo, estas y otras limitaciones fueron eliminadas por la Corte Suprema. Así, lo que se concibió como un mecanismo de reforma constitucional fue convertido en una mecanismo para crear una nueva constitución.

El proceso contó con instancias de preparación, las que habrían tenido una amplia participación, aunque se discute sobre el impacto de la misma.

Como ninguna de las fuerzas políticas alcanzó la mayoría absoluta, el proceso fue liderado por las tres principales, que conformaron una troika para presidir la Asamblea Constituyente. Aunque la gran mayoría de los asambleístas pertenecían a partidos políticos, pareciera que estos no fueron los principales articuladores de acuerdos. Existió sin embargo, una amplia capacidad de consenso.

El trabajo se organizó en comisiones temáticas, que debían considerar la propuestas emanadas de la ciudadanía, y dos debates generales en la Plenaria. Las normas en primer debate se aprobaban con mayoría absoluta, pero si después querían ser modificados en segundo debate, requerían dos tercios de los constituyentes para prosperar. Uno de los aspectos que determinó el funcionamiento de la Asamblea fue su acotado tiempo de funcionamiento: solo 149 días, plazo que fue cumplido por el organismo.

Introducción

El presente documento es parte de una investigación en torno al funcionamiento de órganos constituyentes en América del Sur. Este aborda el caso colombiano, poniendo su foco en la forma en que se organizó el trabajo en la Asamblea Constituyente (AC) de 1991, tanto en lo normativo como a nivel práctico.*

Para ello, en el primer apartado se explica brevemente el contexto político en que se gestó el proceso. Luego se expone la preparación del trabajo de la AC, su estructura y principales órganos, y el modo en que se organizó su funcionamiento. Ahí se aborda el modo en que se acordó el reglamento y sistema de aprobación de la nueva Constitución. También se incluyen secciones sobre la asistencia técnica con que contó y la participación ciudadana.

I. El proceso constituyente colombiano

La Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, instalada en febrero de 1991, venía precedida de una serie de intentos por reformar la Constitución que no habían resultado exitosos.¹ El país se encontraba en Estado de Sitio desde 1984, como consecuencia de la violencia política y del narcotráfico. Distintos autores caracterizan el momento como una crisis de legitimidad del sistema político y sus partidos tradicionales.²

En este contexto, en las elecciones parlamentarias de marzo de 1990, el movimiento estudiantil “Todavía podemos salvar a Colombia” había promovido con éxito que la ciudadanía exigiera la convocatoria a una Asamblea Constituyente introduciendo una séptima papeleta en la urna. El gobierno, apoyándose en esta movilización, y respondiendo también a la presión de otros actores, propuso una Asamblea Constituyente como un mecanismo para avanzar hacia la paz, especialmente con los grupos políticos armados.³

A través de un Decreto Legislativo fundado en las facultades que la Constitución vigente le otorgaba en virtud de la excepción constitucional, el Presidente Barco ordenó que se agregara una papeleta en

* El autor agradece la colaboración del Dr. Ricardo Zuluaga Gil para acceder a la documentación oficial de la Asamblea Nacional Constituyente y sus comentarios al borrador de este informe.

¹ Correa, 1990. Las reformas de 1977, promovidas por el presidente López Michelsen, y las de 1979, impulsadas bajo la presidencia de Trubay Ayala, habían sido declaradas como inconstitucionales por la Corte Suprema (Rumpf y Chavarro, 2014). La de 1989 fracasó cuando el Congreso acordó incorporar un referéndum sobre la cuestión de la extradición de los colombianos (Matías, 2016). El tema era particularmente sensible en relación con el interés estadounidense en perseguir el narcotráfico, y el Gobierno temía que este último consiguiera una victoria popular apelando al terrorismo (Cardona, 2011).

² Correa, 1990; Matías 2016; Rumpf y Chavarro, 2014; Rojas-Batancur y otros, 2019.

³ Correa, 1990; Garzón, 2017. Cfr. considerandos del Decreto 1926 de 1990. Matías (2016) destaca como un factor relevante las presiones internacionales para que Colombia adoptase las reformas estructurales que permitiesen la internacionalización de la economía en el nuevo orden global. Rumpf y Chavarro (2014) recuerdan que la demanda por una u otra forma de Asamblea Constituyente venía siendo planteada desde los diferentes grupos guerrilleros desde fines de los años 80. Macedo (2011), asigna un papel significativo a los acuerdos alcanzados entre el gobierno de Barco y el M-19.

las elecciones presidenciales de mayo de 1990, preguntándole a la ciudadanía sobre la procedencia de convocar a una “Asamblea Constitucional” elegida democráticamente para reformar la Constitución”.⁴

Tras el amplio triunfo de la opción apruebo,⁵ el presidente electo César Gaviria encabezó las negociaciones con los principales partidos políticos del país, las que desembocaron en un Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional.⁶ Sus contenidos fueron incorporados en un Decreto Legislativo que estableció el plazo de funcionamiento de dicha Asamblea, los escaños reservados con derecho a voz para grupos guerrilleros desmovilizados, el quórum de aprobación de sus normas, el sistema electoral aplicable y el mecanismo de validación del texto final, entre otras cuestiones. Además, se incluyó un extenso temario que determinaría el ámbito de competencia de la Asamblea, todo lo cual debía ser aprobado en la elección de asambleístas.⁷

Ahora bien, el temario, y el punto 4 del acuerdo que prohibía modificar el periodo de las autoridades elegidas ese año, las materias que afectaren los compromisos internacionales del Estado y el sistema republicano de gobierno, fueron declarados inaplicables por la Corte Suprema de Justicia.⁸ Asimismo, esta declaró la inconstitucionalidad de la norma que establecía su propia competencia para revisar que la reforma propuesta por la Asamblea Constitucional se ajustara al temario del acuerdo y al procedimiento establecido en el Reglamento.⁹

Distintos analistas consideran que esta decisión convirtió la Asamblea Constitucional de reforma de la constitución en una Asamblea Constituyente, con potestad para crear una nueva Constitución.¹⁰ En esta línea, el Acto Constituyente N° 1 de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), que es el nombre que se dio a sí misma en su Reglamento, estableció que sus propios actos “no están sujetos a control jurisdiccional alguno”.¹¹ Es más, la ANC decidió la revocatoria del Congreso Nacional, esto es, lo declaró en receso y el Presidente de la República convocó a nuevas elecciones,¹² a pesar que su propio Reglamento le reconocía solo la atribución de reformar la constitución.¹³

⁴ Art. 2 Decreto 927 de 1990.

⁵ Se aprobó con el 88% de los votos (Matías, 2016).

⁶ Matías, 2016. El Acuerdo consideró a las fuerzas políticas que superaron el 5% de los votos en las elecciones parlamentarias. Esto habría significado la inclusión del emergente brazo político del grupo armado M-19 (Alianza Democrática), pero la exclusión de grupos extra-parlamentarios que habían sido los principales promotores de la Asamblea Constituyente (Rumpf y Chavarro, 2014).

⁷ Decreto 1926 de 1990.

⁸ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia Sentencia 138 de 1990.

⁹ La Corte invocó el carácter originario del poder soberano del pueblo: “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” (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia 138 de 1990: párr. V.6). Conforme a Ernesto Pinilla, la Corte “apeló a las razones materiales de violencia, corrupción y narcoterrorismo que por esos días agobiaban al país de manera exorbitante” (citado en Macedo, 2011:150).

¹⁰ Rojas-Betancur y otros, 2019; Zuluaga, 2008. Rumpf y Chavarro, 2014.

¹¹ Zuluaga, 2008:n. 120.

¹² Correa, 1990; Zuluaga, 2008.

¹³ Art. 3 Reglamento de la ANC, el cual fue aprobado en la primera sesión de la ANC (cfr. Gaceta Constitucional N° 2). Esta decisión implicó una negociación con las principales fuerzas políticas del Congreso, en la que la ANC se comprometió a renunciar a la posibilidad de que sus miembros se presentasen a las siguientes elecciones parlamentarias de 1991 (Rumpf y Chavarro, 2014).

A continuación se presentan algunos de los principales elementos del funcionamiento de la ANC.

II. Preparación del trabajo

Como se ha señalado, el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional contemplaba un temario que debía ser aprobado en las elecciones de delegatarios, el que determinaba “el ámbito de competencia de la Asamblea, y por consiguiente, el contenido de la Reforma [constitucional]”.¹⁴ El Decreto 1926, que incluía este temario, señalaba que debía ser sometido al estudio de unas Comisiones Preparatorias.

Aunque el temario fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema, dichas comisiones sí fueron formadas. Se conformaron con expertos y dirigentes sociales y políticos de todas las vertientes ideológicas y podían celebrar audiencias públicas y utilizar otros medios para recoger la opinión nacional.

Adicionalmente, el Presidente Gaviria convocó a las Mesas de Trabajo Regionales, lideradas por las Alcaldías Municipales, que habrían sido los principales, pero no lo únicos organizadores.¹⁵ Su propósito era recibir las iniciativas ciudadanas, provenientes de expertos, organizaciones sociales y de ciudadanos particulares. Las 1.500 mesas se distribuyeron en 29 grupos de trabajo que conformaron 10 comisiones y otras tantas sub-comisiones.¹⁶

Existen distintas apreciaciones sobre la cantidad de propuestas, las que van entre los 110.000 recibidas a las 250.000 emitidas por las mesas.¹⁷ Estas habrían sido sistematizadas y unificadas por las Mesas Preparatorias, que funcionaron en la capital del país, con la finalidad de alimentar el debate en la Asamblea Constitucional, y servir como insumo para la propuesta que elaborarían las Comisiones Preparatorias, las que a su vez, servirían de base para la propuesta presidencial.¹⁸ Estas Comisiones habrían estado compuestas por 900 expertos representativos de las diferentes sensibilidades ideológicas del país, y habrían realizado casi 1.500 audiencias entre septiembre y diciembre de 1990.¹⁹

¹⁴ Punto 22 del acuerdo suscrito por las fuerzas políticas el 23 de agosto de 1990. Este incluía 10 temas con sus respectivos sub-temas y desagregados: Congreso, Justicia y Ministerio Público, administración pública, derechos humanos, partidos políticos, régimen departamental, distrital y municipal, participación, estado de sitio, economía y control fiscal.

¹⁵ De acuerdo con Buenahora, 840 mesas fueron coordinadas por los municipios, 286 por organizaciones sociales, 244 por los Consejos de Rehabilitación, y 14 por universidades y cabildos indígenas (Buenahora, 1991, citado en Rojas-Betancur y otros, 2019:n.31)

¹⁶ Rojas-Betancur y otros, 2019.

¹⁷ Rampf y Chavarro, 2014; Rojas-Betancur y otros, 2019:1055 y 1058; Zuluaga, 2008:114.

¹⁸ Rojas-Betancur y otros, 2019.

¹⁹ Rampf y Chavarro, 2014.

Por otra parte, se creó una Comisión Asesora del Ejecutivo con el encargo de redactar un proyecto para ser presentado a la AC. Esta sería designada por el Presidente de la República y debía ser representativa de las fuerzas políticas del país.²⁰

El nivel de participación en esta etapa pre-constituyente es en general considerado alto.²¹ Esto contrasta con la exigua participación que registró la elección de constituyentes.²² Según Matías, la abstención habría alcanzado el 84% de los electores.²³ Rampf y Chavarro afirman que habría sido del 74%, la más alta en 30 años.²⁴

III. Estructura de la Asamblea Nacional Constituyente

1. La Plenaria

La máxima instancia decisoria de la ANC era la Plenaria, conformada por todos los asambleístas con derecho a voto. En ella se daban los debates general y particular, se adoptaban las resoluciones principales establecidas en el Reglamento y se aprobaban o rechazaban las propuestas para el texto constitucional.

En cuanto al quórum de sesión, se requería la presencia de un tercio del total del constituyentes. Sin embargo, para adoptar decisiones, se exigía la presencia de al menos la mitad más uno de aquellos.²⁵

2. La Directiva

La utilización de un sistema electoral proporcional con distrito nacional permitió la representación de fuerzas políticas y sociales que hasta entonces no habían sido parte del proceso político en Colombia, hasta ahí dominado por un sistema bipartidista.²⁶ Esto implicó también que ninguna fuerza política obtuviera la mayoría absoluta, por lo que la cuestión de a quién correspondía la presidencia de la ANC no estaba clara.

Tras varias negociaciones, casi la totalidad de las fuerzas políticas acordaron una dirección tripartita compuesta por las tres primeras mayorías (Partido Liberal, Alianza Democrática M-19 y Movimiento

²⁰ Puntos 16-18 Bases... op. cit.

²¹ Algunos analistas señalan que el proceso de participación estuvo dominado por las élites intelectuales, sin mayor incidencia del resto de la ciudadanía (Rampf y Chavarro, 2014, citando a Buenahora, 1995).

²² Macedo, 2011.

²³ Matias, 2016

²⁴ Rampf y Chavarro, 2014.

²⁵ Art. 45 RANC.

²⁶ Mediante sufragio popular, integraron la ANC candidatos de los dos principales partidos, el Liberal (25) y el Social Conservador (9), pero además, cuatro partidos nuevos consiguieron escaños (AD M-19, 19; Movimiento Salvación Nacional, 11; Movimiento Unión Cristiana 2; y Unión Patriótica 2). Además, el Movimiento indígena logró 2 escaños (Rumpf y Chavarro, 2014; Zuluaga, 2008). En principio, la guerrilla desmovilizada obtuvo 2 escaños reservados con derecho a voto, aunque el Reglamento autorizó que aumentaren en la medida en que alcanzaran los procesos de paz con otros grupos, sin perjuicio de otros grupos que tendrían derecho a voz (art. 4). En definitiva, se habrían incorporado 4 representantes de grupos guerrilleros. Sin embargo, otros grupos habrían quedado excluidos, como la guerrilla marxista tradicional y los campesinos (Correa, 1990). Algunos autores consideran que la elección por distrito nacional, entre otros factores, habrían convertido a la ANC en un espacio excluyente. Al respecto, ver la bibliografía sugerida por Rojas-Betancur y otros, 2019:n.6-7.

Salvación Nacional). Esta troika se alternaba la conducción de la Plenaria y adoptaba sus decisiones por unanimidad de sus miembros.²⁷ Este acuerdo incluyó la instalación de las fuerzas minoritarias en las presidencias o vice-presidencias de las Comisiones Permanentes.²⁸ En general, esta composición de minorías habría facilitado una dinámica de adopción de decisiones por consensos, lo que para algunos explica el detallismo y eclecticismo de la constitución.²⁹ En este sentido, cabe señalar que el 74% del articulado final habría sido aprobado por consenso.³⁰

3. La Comisión de la Mesa

Conforme al artículo 12 del Reglamento, la reunión de la Presidencia con los presidentes de cada una de las comisiones permanentes, conformaban la Comisión de la Mesa, cuya principal función era evaluar el funcionamiento administrativo de la ANC y de las comisiones.³¹

4. Representaciones políticas y departamentales

Los asambleístas se organizaron en bancadas, de acuerdo a su militancia. Sin embargo, la cantidad de proyectos presentados por los asambleístas, especialmente los integrales, parece poner en evidencia que las bancadas no funcionaron como entes de cohesión, lo que coincide con algunos testimonios.³²

5. Comisiones

5.1. Comisiones Permanentes

El trabajo de la Asamblea se dividió en cinco comisiones temáticas permanentes.³³

Estas elegían un presidente y un vice-presidente que tenían las mismas atribuciones que la Presidencia de la ANC, pero en relación con la comisión respectiva. También contaban con un Secretario con funciones análogas a su homólogo de la ANC.³⁴

²⁷ Correa, 1990. Cfr. art. 10 RANC.

²⁸ Zuluaga, 2008. Los grupos minoritarios se habrían quedado con las presidencias de comisión, en orden descendiente de votación (Correa, 1990). En efecto, según informan Rampf y Chavarro (2014), la presidencia de la Primera Comisión fue para la Unión Cristiana y la vicepresidencia para el Movimiento Indígena; en la Segunda Comisión la presidencia fue para el Partido Conservador y la vicepresidencia recayó también en el Movimiento Indígena; la Tercera fue presidida por la Unión Patriótica y la vicepresidencia por el Partido Revolucionario de los Trabajadores; la Cuarta por el Partido Liberal y la vicepresidencia por el Ejército Popular de Liberación; y la Quinta liderada por el Movimiento Unidos por Colombia y secundada por el Partido Liberal.

²⁹ Correa, 1990. Rojas-Betacur y otros (2019) atribuyen este consenso sobre las principales materias a la amplia participación ciudadana en el proceso.

³⁰ Rampf y Chavarro, 2014.

³¹ La dirección y coordinación de los servicios administrativo de la ANC recaían en un Director Administrativo elegido por la Plenaria (art. 17 RANC).

³² Zuluaga, 2008.

³³ Art. 11 RANC.

³⁴ Art. 23 RANC.

Conforme al Reglamento, todos los constituyentes tenían derecho a voz en cada una de la Comisiones, pero solo en una de ellas tenían derecho a voto. Cada comisión podía invitar a cualquier persona u autoridad a exponer sobre un tema de su interés, pero solo en una sesión específica.³⁵

Para integrar las comisiones, los constituyentes debían inscribirse en una comisión de su interés ante la Presidencia de la ANC.³⁶ La disposición reglamentaria no precisa el número de constituyentes en cada comisión, ni como se resolvía a quien asignar en caso de exceso o déficit de pretendientes, aunque el número dispar de miembros de cada una de ellas sugiere que la adscripción era libre.³⁷

La tabla N° 1 muestra el ámbito de trabajo de cada una de ellas y muestra su número de integrantes

Tabla N° 1. Temas de las comisiones de la ANC

Comisión	Temas	N° de integrantes
Primera	Principios, derechos, deberes, garantías y libertades fundamentales. Mecanismos e instituciones de protección. Participación democrática. Sistema electoral. Partidos políticos. Estatuto de la oposición. Mecanismos de reforma constitucional.	17
Segunda	Ordenamiento territorial del Estado. Autonomía regional y local.	13
Tercera	Gobierno y Congreso. Fuerza Pública. Régimen de Estado de Sitio. Relaciones Internacionales.	16
Cuarta	Administración de Justicia y Ministerio Público.	9
Quinta	Asuntos económicos, sociales y ecológicos.	18

Fuente: elaboración propia a partir de Gaceta Constitucional N° 4.

5.2. Comisión Codificadora y Comisión de Estilo

El Reglamento estableció que la Presidencia nominaría una Comisión Especial Codificadora encargada de compilar, depurar y sistematizar los textos aprobados en Primer Debate en la Plenaria, para prepararlos para el Segundo Debate.³⁸

Los textos aprobados en Segundo Debate pasarían a una Comisión de revisión con un mandato mucho más acotado que la Comisión Codificadora: debía hacer “las correcciones gramaticales o de estilo que fueren necesarias”, las que serían presentadas a la Plenaria para su aprobación.³⁹

³⁵ Los funcionarios debían concurrir “puntualmente en la fecha y hora que se les señale”, de lo que se desprende que su asistencia era obligatoria (art. 48 RANC).

³⁶ Art. 24.

³⁷ La Gaceta Constitucional N° 4 del 12 de febrero de 1991, informa que “[d]urante la sesión correspondiente al día 12 de febrero de 1991, la Asamblea Nacional Constituyente integró e instaló las siguientes Comisiones”, de lo que se deduce que fue aprobado por la Plenaria.

³⁸ Art. 38 RANC.

³⁹ Art. 42 RANC.

5.3. Otras comisiones

El Reglamento contemplaba la creación de comisiones accidentales. Estas eran comisiones ad hoc creadas e integradas por la Presidencia o por la Directiva de una comisión permanente para tratar cuestiones que por su naturaleza o premura así lo requiriesen.⁴⁰ En particular, se estableció que podían crearse comisiones especiales para refundir proyectos que se refiriesen a una misma cuestión.⁴¹

También se contempló una Comisión de Ética integrada por cinco miembros elegidos por la Plenaria para abordar cuestiones relativas a impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses.⁴²

IV. Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente

1. Instalación y periodos de trabajo

El Decreto 1926 estableció que la ANC sesionaría entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991 (149 días), lo que fue ratificado en el Reglamento de la ACN (RANC).⁴³

La ANC se instaló en el Capitolio Nacional, esto es, el edificio que alberga el Poder Legislativo colombiano.⁴⁴ El Reglamento de la ANC estableció que ahí se celebrarían las sesiones plenarias de instalación de la AC, de adopción del texto final de nueva Constitución y de cierre, mientras que las demás y el trabajo de comisiones, se llevaría a cabo en un Centro de Convenciones.⁴⁵

Por su parte, el reglamento estableció que todos los días de la semana eran hábiles para el funcionamiento de la Plenaria y las Comisiones. Sus sesiones (plenarias y de comisión) durarían 4 horas, sin perjuicio de acuerdo en contrario adoptado por la instancia respectiva.⁴⁶

2. Iniciativa para la presentación de propuestas

El Acuerdo contemplaba la posibilidad de que distintos agentes del poder constituido presentasen propuestas constitucionales ante la Asamblea Constitucional. Las del Presidente de la República y del Congreso Nacional (a través de la Primera Comisión de cada Cámara) debían ser sometidas a trámite ordinario. Las de los miembros del Congreso (patrocinadas por a lo menos 10 de ellos) debían ser consideradas conforme a lo establecido en el Reglamento. También se contemplaba la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil allegasen sus propias propuestas, por lo que se trató de un modelo de creación constitucional fuertemente descentralizado.⁴⁷

⁴⁰ Art 26 RANC.

⁴¹ Art. 66 RANC.

⁴² Art. 8 RANC.

⁴³ Cfr. art. 2 Decreto 1926 de 1990 que establece el contenido del voto del plebiscito de entrada y artículo 2 Reglamento ANC.

⁴⁴ Punto 22 Bases... op. cit.

⁴⁵ Art. 5 RANC.

⁴⁶ Art. 5 y 6 RANC.

⁴⁷ Punto 19 Bases... op. cit.

Este modelo de iniciativa difusa fue recogida en el Reglamento de la corporación. Además de las magistraturas señaladas, se autorizó a la Corte Suprema y al Consejo de Estado a presentar propuestas. En cuanto a las organizaciones civiles, el Reglamento precisó que se trataba de organizaciones no gubernamentales de carácter nacional, universidades y grupos guerrilleros vinculados al proceso de paz.⁴⁸

El decreto también contemplaba el derecho a voz el Presidente de la República, sus ministros, la Corte Suprema, el Consejo de Estado y los grupos guerrilleros autorizados por el Gobierno.⁴⁹ Sin embargo, el Reglamento solo reconoció derecho a voz al Gobierno a través del Ministerio respectivo, sin perjuicio del derecho de la ANC a invitar por mayoría a las principales magistraturas del país a dirigirse a esta.⁵⁰

En ejercicio de su incitativa, el poder Ejecutivo presentó un proyecto íntegro de 160 artículos.⁵¹ Su influencia en el texto final ha sido objeto de debate.⁵²

Por su parte, los constituyentes presentaron 23 propuestas integrales y 108 parciales.⁵³ Las organizaciones de la sociedad civil también presentaron iniciativas de distinto alcance, sumando 26 propuestas.⁵⁴

El Reglamento estableció como plazo fatal para la presentación de propuestas el día 8 de marzo de 1991, o esa, se reservaron 31 días corridos para esta etapa.⁵⁵ Asimismo, estableció que cada propuesta debía ser publicada en la Gaceta Constitucional, y que dicha publicación debía hacerse a lo menos un día antes de que comenzase la discusión de la misma.⁵⁶

3. Creación del Reglamento

El Decreto 1926 de 1990 contemplaba la potestad de la Asamblea Constitucional para aprobar su propio Reglamento, en un plazo de 10 días desde su instalación.⁵⁷ Conforme a aquel, el reglamento debía responder al principio democrático, y señalar los requisitos de procedimiento que serían susceptibles de control de legalidad por la Corte Suprema.⁵⁸ En caso de no alcanzarse acuerdo, regiría el proyecto que debía presentar el Presidente de la República, previo examen de la Sala de Consulta del Consejo de Estado y consultas con las fuerzas políticas.⁵⁹ La norma de aplicación subsidiaria sería el Reglamento del Senado.

⁴⁸ Art. 28 RANC.

⁴⁹ Punto 19 Bases... op. cit.

⁵⁰ Art. 48 RANC.

⁵¹ Cfr. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 2 en Gaceta Constitucional N° 5.

⁵² Zuluaga, 2008.

⁵³ Una de las propuestas integrales era el texto de la Constitución vigente (Cfr. Gaceta Constitucional N° 12)

⁵⁴ Según Correa (1990), se habrían presentado 131 proyectos en total, 38 de los cuales habrían sido integrales.

⁵⁵ Art. 29 RANC. Cfr. Correa, 1990.

⁵⁶ Art. 59 RANC.

⁵⁷ Punto 14 Bases... (en considerandos Decreto Supremo 1926 de 1990)

⁵⁸ Puntos 14 y 15 Bases... op. cit.

⁵⁹ El Consejo de Estado era un órgano consultivo del Gobierno contemplado en el Título XIII de la Constitución de 1886.

Después de la elección de los asambleístas y antes de la instalación de la AC, el Gobierno habría presentado un proyecto de Reglamento para la consideración de las organizaciones políticas, que le daba amplio protagonismo a los funcionarios del Ejecutivo en las deliberaciones de la AC. Frente a esto, se formó una Comisión de Compromisarios de las fuerzas políticas, que elaboró otro proyecto. Este sirvió de base para la rápida discusión y aprobación del Reglamento en las primeras dos sesiones de la AC.⁶⁰ Asimismo, se acordó que la Junta Preparatoria de la Asamblea Constitucional — esto es, la presidencia provisoria — fuese colegiada y paritaria, esto es, presidida por un hombre y una mujer, los que fueron designados por orden alfabético.⁶¹

La posibilidad de modificar el Reglamento quedó entregada a la mayoría absoluta de la ANC, previo informe de una comisión ad hoc creada para el estudio de la eventual propuesta de modificación.⁶²

4. Sistema de votación y la cuestión del quórum

El Acuerdo Político no contemplaba un sistema de votación, aunque sí establecía que al terminar su periodo de trabajo, la Asamblea Constitucional debía aprobar un solo texto de Reforma Constitucional. Lo anterior, sin perjuicio de someter el texto a discusión y aprobación en particular.⁶³

El Acuerdo establecía que el quórum para adoptar decisiones de la Asamblea Constitucional sería por mayoría. Por su parte, el quórum de aprobación de las normas constitucionales sería también la mayoría, “salvo aquellos asuntos que en la Constitución vigente requieren de la votación favorable de las dos terceras partes de los asistentes”.⁶⁴

Ahora bien, el reglamento no tomó en cuenta estas reglas. En efecto, estableció que la regla general para adoptar decisiones sería la mayoría simple.⁶⁵ Para la aprobación de las disposiciones del nuevo texto constitucional, se estableció un sistema compuesto. Así, para la aprobación en Primer Debate se requería del voto favorable de la mayoría de los miembros en ejercicio (mayoría absoluta).⁶⁶ Ahora bien, para aprobar en Segundo Debate modificaciones sustantivas a lo aprobado en Primer Debate, o si se proponía un artículo nuevo en Segundo Debate, se exigió un quórum de aprobación de dos tercios.⁶⁷ La decisión sobre si un cambio era sustantivo o una disposición nueva, era definida por la presidencia de la ANC, esto es, por la unanimidad de sus tres presidentes.⁶⁸

⁶⁰ Zuluaga, 2008.

⁶¹ Abello, 1991.

⁶² Art. 71 RANC.

⁶³ Punto 15 Bases... op. cit. Conforme al Acuerdo, el texto aprobado por la Asamblea Constitucional debía ser enviado a la Corte Suprema para verificar que se ajustara al temario aprobado en las elecciones y las reglas de procedimiento establecidas en el Reglamento, pero como se vio más arriba, esto fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema.

⁶⁴ Punto 13 Bases... op. cit. Conforme al texto constitucional de 1886 vigente, se requerían dos tercios de los votos de los asistentes para regular el funcionamiento y financiamiento de los partidos políticos (art. 47); y para sentenciar a un diputado acusado constitucionalmente. Otras materias requerían dos tercios, pero de los parlamentarios en ejercicio (modificación de los Departamentos, art. 5; amnistías e indultos (76.19) y la insistencia ante el veto presidencial de ciertas materias, 87)

⁶⁵ Esto es, la mayoría de los miembros presentes, siempre y cuando estuvieren presentes más de la mitad de los miembros en ejercicio.

⁶⁶ Art. 63 RANC.

⁶⁷ Art. 40 RANC.

⁶⁸ Correa (1990) destaca esto como un defecto del sistema, pues el criterio para definir cuándo correspondía el

El sistema general de votación era a mano alzada o poniéndose de pie, sin perjuicio de que cualquier miembro de la ANC podía solicitar a la Presidencia la realización de una votación nominal, en la que cada asambleísta debía señalar su preferencia en orden alfabético.⁶⁹

Cualquier constituyente podía solicitar la votación separada de un proyecto o de una enmienda.⁷⁰ En caso de oposición, la cuestión era sometida a votación. Si la moción era aceptada, las partes del proyecto o enmienda que fueren aprobadas, debían ser sometidas posteriormente a una votación en conjunto.⁷¹

Este mismo sistema de votación era aplicable a las votaciones en Comisión.⁷²

5. Organización del debate

5.1. Fase previa: Exposición General

Luego de acordado el reglamento y recibidas las iniciativas se abrió una etapa de debate general en la que los constituyentes presentaron libre y voluntariamente sus “criterios y puntos de vista [...] sobre los principios que orientan su concepción de Estado y las reformas que proponen introducir a la Constitución Política”.⁷³

Conforme al reglamento, esta etapa no podía consumir más de 6 sesiones plenarias, por lo que las exposiciones no podían durar más de 30 minutos, ni se admitía debate ni interpelación.⁷⁴ Conforme a lo reportado por Zuluaga, esta etapa habría durado 2 semanas, tiempo durante el cual se sistematizaron las propuestas y proyectos presentados.⁷⁵

5.2. Primera fase: trabajo en comisiones

Finalizada la Exposición General, se pasó al estudio de las propuestas.

Conforme al Reglamento, correspondió a la presidencia establecer a qué comisión enviar cada proyecto, y en caso de duda, definía la Mesa.⁷⁶ Esta etapa habría durado 1 mes y 20 días.⁷⁷

Las comisiones debían distribuir su trabajo por temas, asignando uno o más ponentes a cada uno de ellos, a quienes se les asignaban los respectivos proyectos conforme al orden en que los recibieran. Los ponentes tenían entre 10 y 20 días para informar, y debían tener en cuenta las propuestas y

quórum era muy subjetivo. Frente a esta crítica, cabe recordar que las decisiones de la presidencia se adoptaban por unanimidad de sus miembros, los que representaban a las tres principales fuerzas políticas de la ANC.

⁶⁹ Art. 64 RANC.

⁷⁰ La enmienda es la propuesta que modifica un proyecto. Estas se votan antes que el proyecto original, partiendo por la última presentada. Si se aprueba una enmienda no se vota el proyecto original, salvo que la enmienda haya sido parcial (art. 66).

⁷¹ Art. 65 RANC.

⁷² Art. 69 RANC.

⁷³ Art. 46 RANC.

⁷⁴ Art. 46 RANC.

⁷⁵ Zuluaga, 2008.

⁷⁶ Art. 11.h y 29 Reglamento ANC. Si un proyecto abarcaba temas de distintas comisiones, debía ser enviado íntegramente a cada una de ellas. Las comisiones podían celebrar sesiones conjuntas cuando el tema de estudio así lo requiriese (art. 31 RANC).

⁷⁷ Correa, 1990.

recomendaciones de las mesas de trabajo y las Comisiones Preparatorias de la Asamblea.⁷⁸ Dicho informe debía incluir una propuesta de articulado sobre el tema encomendado, debían publicarse en la Gaceta Constitucional y ser discutido y votado en la Comisión.

El articulado aprobado por la Comisión debía ser incorporado en un informe dirigido a la Plenaria. Este debía incluir además, un análisis de todas las propuestas consideradas y los artículos votados que no alcanzaron la mayoría. Este informe era sometido a Primer Debate.⁷⁹

5.3. Segunda fase: debate en Plenaria

Primer Debate

Luego de evacuados los informes de comisión, las propuestas pasaban al Primer Debate en la Plenaria. El orden de discusión estaba determinado por el orden de recepción de los Informes de comisión, aunque podía ser alterado por la presidencia podía alterarlo en función de la conexión de los temas.⁸⁰

Las propuestas aprobadas en Primer Debate debían pasar a la Comisión Especial Codificadora, nombrada por la presidencia, que prepararía los textos para segundo debate.⁸¹

Segundo debate y sanción del texto final

La Comisión Codificadora debía sistematizar los textos aprobados y organizarlos por asuntos y materias, para presentarlos a Segundo Debate. En su informe, que se publicaría en la Gaceta Constitucional, debía explicar en detalle las modificaciones sugeridas.⁸² Para este Segundo Debate se habrían destinado 6 días.⁸³ Luego, los textos pasarían a una Comisión de Estilo, que debía entregar un texto definitivo para que la ANC resolviese en la Plenaria del 3 de julio de 1991.⁸⁴

En la práctica, dado el estrecho margen de tiempo con que contó el trabajo de la AC, no habría habido propiamente un Segundo Debate en la Plenaria, sino que solo una segunda votación.⁸⁵

Conforme al Reglamento, los textos aprobados en Segundo Debate debían pasar a una Comisión de Revisión “para las correcciones gramaticales o de estilo que fueren necesarias”. La Plenaria debía decidir sobre las sugerencias que se le presentasen, a más tardar el 3 de julio de 1991. Ahora bien, lo acotado de los tiempos, sumado a un accidente informático, habrían impedido el normal desarrollo de

⁷⁸ Art. 30 RANC.

⁷⁹ Art. 35 RANC.

⁸⁰ Art. 36 RANC. Esta etapa debía culminar el 31 de mayo de 1991, aunque la ANC podía modificar esa fecha (art. 37).

⁸¹ Correa (1990). Cfr. art. 38 RANC

⁸² Este trabajo debía presentarse a más tardar el 5 de junio (art. 38 RANC). O sea, se contó con un poco más de un mes (del 3 de mayo al 5 de junio).

⁸³ Correa, 1990. Conforme al reglamento, la ponencia sería de 2 horas por tema y 10 minutos por constituyente (art. 39 RANC) y debía terminar el 30 de junio de 1991 (art. 41 RANC).

⁸⁴ Zuluaga, 2008. Cfr. art. 42 RANC.

⁸⁵ Cabe señalar que de acuerdo a varios testimonios, en el proceso de redacción fueron eliminadas varias disposiciones a pesar de haber sido aprobadas en las Plenarias conforme al procedimiento establecido. Zuluaga, 2008.

esta última parte del procedimiento. En efecto, después de promulgada la nueva Constitución, se publicaron diversas correcciones al texto.⁸⁶

Con el texto final codificado, la Presidencia debía citar a una sesión de proclamación del texto, aunque esta no sería indispensable para la entrada en vigor de la nueva Constitución, conforme a la fecha que la ANC hubiese dispuesto.⁸⁷

La tabla N° 2 muestra el tiempo que ocupó cada una de las etapas del debate ocupó.

Tabla N° 1. Tiempos de las etapas del debate

Tarea	Periodo reglamentario	Total de días corridos
Funcionamiento	5 de febrero al 4 de julio de 1991	149
Recepción de proyectos	5 de febrero al 8 de marzo de 1991	31
Exposición general	—	14
Debate en comisiones	—	50*
Primer debate	—	—
Comisión de Codificación	3 de mayo al 5 de junio de 1991	33
Fin de Segundo debate	30 de junio de 1991	6*
Comisión de Revisión	30 de junio al 3 de julio 1991	3

Fuente: elaboración propia.

* Correa, 1990

6. Financiamiento y apoyo técnico

En cuanto al financiamiento, el Reglamento indica que se constituiría un fondo de administración fiduciaria con recursos aportados por el Gobierno Central para el funcionamiento de la ANC, el cual sería administrado por el Director Administrativo, quien sería elegido por la Plenaria, y estaría encargado de coordinar los servicios generales de la ANC.⁸⁸

En relación con el apoyo técnico, el Reglamento creó la figura del Relator, quien tenía entre sus funciones recopilar la documentación y antecedentes para mantener la historia de la ANC y entregar a

⁸⁶ Art. 42 RANC. Zuluaga (2008) informa que debido a la pérdida informática del trabajo del Primer Debate y de la Comisión Codificadora, los tiempos se acortaron aun más, impidiendo una revisión más fina de la redacción, que de haberse realizado, habría contado con la colaboración del premio Nobel de literatura Gabriel García Márquez.

⁸⁷ Además, se autorizaba a que la sesión de proclamación y cierre fuesen las mismas (art. 44 RANC).

⁸⁸ Arts. 17 y 19 RANC.

sus miembros “la información requerida que se halle en su poder y realizar las investigaciones que se le encomienden”.⁸⁹

Por otra parte, cada asambleísta contó con un equipo de apoyo de tres personas (asesor, asistente y secretario).⁹⁰

El Centro de Convenciones donde se llevó a cabo la mayor parte del trabajo de la ANC contaba con acceso remoto a las principales bibliotecas parlamentarias del mundo, circuito cerrado de televisión y sistemas de grabación y comunicación.⁹¹

La Comisión Codificadora contó con la asistencia del centro de estudios lingüísticos Instituto Caro y Cuervo, que revisó el estilo de los artículos aprobados por la Comisión.⁹² Además, facilitó sus instalaciones para que la Comisión se reuniese ahí.⁹³

7. Participación social

El proceso constituyente colombiano contempló diversos mecanismos de participación en sus diferentes etapas. Como ya se ha señalado, durante la preparación de la Asamblea se formaron las mesas de trabajo regional y las Comisiones Preparatorias, que habrían permitido una amplia participación social.⁹⁴ Estas mesas, habrían producido unas 250.000 conclusiones.⁹⁵ Los productos de ambas instancias debían ser considerados por las comisiones permanentes.⁹⁶

Por otro lado, tanto las ONG nacionales como las universidades pudieron hacer llegar sus propuestas a la ANC en el plazo indicado en el reglamento, y estas debían ser analizadas en la Comisión a la que fueren asignadas.

Los resultados de estas instancias carecían de efectos vinculantes, sin perjuicio de la posibilidad de influir en las propuestas de las fuerzas políticas y del Gobierno, lo cual dependía de una serie de factores, desde la calidad de las mismas, hasta la relación política que podía establecerse entre las organizaciones que las promovían y las fuerzas políticas representadas en la ANC.

⁸⁹ Art. 21 RANC.

⁹⁰ Zuluaga, 2008.

⁹¹ Zuluaga, 2008.

⁹² Este trabajo se habría perdido en el accidente informático mencionado más arriba.

⁹³ Cabe tener presente que el trabajo de la Comisión Codificadora se perdió en un accidente informático, y con ello, el trabajo del Instituto Caro y Cuervo. Esto dificultó aun más la entrega a tiempo del texto consolidado, lo que llevó a que este sufriera modificaciones aun después de promulgado (Correa, 1990; cfr. Gaceta Constitucional N° 116:3ss y 125:2). Algunos asambleístas quedaron disconformes con el trabajo de esta Comisión, pues habría modificado lo aprobado por la Plenaria (Zuluaga, 2008).

⁹⁴ Esta habría incluido a las universidades, los Consejos de Rehabilitación y los Cabildos Indígenas, además de las organizaciones sociales y ciudadanos particulares (Rojas-Betancur y otros, 2019).

⁹⁵ Zuluaga, 2008.

⁹⁶ Art. 30 RANC.

Conforme a un estudio reciente, al menos las propuestas relativas a educación, que habrían sido las más numerosas, “tuvieron resonancia y aceptación en el texto final de la Constitución de Colombia de 1991, donde muchas de las propuestas quedaron incorporadas en diferentes artículos”.⁹⁷

Por otra parte, el Reglamento habilitaba a las Comisiones a recibir en audiencia tanto a expertos como a dirigentes sociales, y en general, a cualquier persona cuya opinión le resultare de interés. Adicionalmente, los constituyentes habrían sostenido reuniones con grupos sociales e incluso habrían hecho visitas a terreno para abordar ciertos temas,⁹⁸ aunque esta cuestión no estaba contemplada expresamente en el reglamento.

La ANC contó también con un órgano de difusión, la Gaceta Constitucional, de publicación periódica, en la que se publicaron las propuestas, el reglamento, y las actas de la plenaria. Estaba dirigido por el Relator.⁹⁹

Conforme al Reglamento de la ANC, las sesiones plenarias y de comisión eran públicas. Asimismo, la Presidencia podía solicitar que determinadas sesiones fuesen transmitidos por las radios y canales de televisión del Estado; también podía hacer uso de los espacios oficiales de radio y televisión.¹⁰⁰

⁹⁷ Rojas-Betancur y otros, 2019:1068.

⁹⁸ Rojas-Betancur y otros, 2019.

⁹⁹ Art. 21 RANC.

¹⁰⁰ Art. 60 RANC.

Bibliografía

- Abello, Carlos. (1991). Intervención del Doctor Carlos Javier Abello, Presidente de la Junta Preparatoria de la Asamblea Constituyente. En Gaceta Constitucional N° 1: p. 2-3. Disponible en: <http://bcn.cl/2defc> (mayo , 2020)
- Cardona, Jorge. (2011). El arduo camino de la Constituyente de 1991. *El Espectador*, 03/07/2011. Disponible en línea: <http://bcn.cl/2dd5z> (marzo, 2020).
- Correa, Néstor. (1990). El proceso constituyente: el caso colombiano. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (Medellín). 91:24-38. Disponible en: <http://bcn.cl/2delm> (marzo, 2020).
- Garzón, Camilo (2017). La génesis de la Constitución Política de Colombia de 1991 a la luz de la discusión sobre el Mito Político. *Desafíos*, 29(1), 109-138.
- Macedo, Marcelo. (2011). La participación ciudadana en la Constitución del 91. *Pensamiento Jurídico*, 30:129-160.
- Matías, Sergio. (2016). La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, (44), 29-44.
- Rampf, David y Diana Chavarro. (2014). The 1991 Colombian National Constituent Assembly. Turning Exclusion into Inclusion, or a Vain Endeavour? IPS Paper N° .1. Berghof Foundation Operations GmbH.
- Rojas-Betancur, Milton, Mauricio Bocanument, Olga Restrepo y Carlos Molina. (2019). La participación ciudadana en el proceso constituyente de colombia de 1991. El derecho a la educación. *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, (20), 1043-1073.
- Zuluaga, Ricardo. (2008). *De la expectativa al desconcierto: el proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas*. Cali: Pontificia Universidad Javeriana Cali. Disponible en: <http://bcn.cl/2dd19> (marzo, 2020).

Textos normativos

- Constitución Política de 1886. Disponible en: <http://bcn.cl/2dc89> (mayo, 2020)
- Decreto 937 de 1990 (mayo 03).
- Decreto 1926 de 1990 (agosto 23).
- Gaceta Constitucional N° 3. 6 /02/1991. Disponible en: <http://bcn.cl/2defc> (mayo , 2020)
- Gaceta Constitucional N° 4. 13/02/1991. Disponible en: <http://bcn.cl/2defc> (mayo , 2020)
- Gaceta Constitucional N° 5. 15 /02/1991. Disponible en: <http://bcn.cl/2defc> (mayo , 2020)
- Gaceta Constitucional N° 12. 28 /02/1991. Disponible en: <http://bcn.cl/2defc> (mayo , 2020)

Gaceta Constitucional N° 116. Disponible en: <http://bcn.cl/2defc> (mayo , 2020)

Gaceta Constitucional N° 125. Disponible en: <http://bcn.cl/2defc> (mayo , 2020)

Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente. En Gaceta Constitucional N° 13, 1/01/91.
Disponible en: <http://bcn.cl/2defc> (mayo , 2020)

Sentencia de la Corte Suprema de Justicia Sentencia 138 de 1990. Disponible en: <http://bcn.cl/2dcd7>
(mayo , 2020).

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)