

**PROYECTO DE LEY QUE CONVOCA A UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE
DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

ELABORADO POR:

**COMISIÓN TÉCNICA, JURÍDICA Y SOCIAL PARA LA REDACCIÓN DEL
PROYECTO DE LEY.**

**COMITÉ PROMOTOR – COMITÉ NACIONAL DE IMPULSO DE LA
CONVOCATORIA A UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

VIERNES, 26 DE DICIEMBRE DE 2025.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN.

El Estado social de derecho en Colombia* ha sido objeto de amplios debates académicos¹ y de pronunciamientos de organismos de derechos humanos². En algunos de estos trabajos se ha concluido que las promesas incumplidas de la democracia pueden verse como posibilidades de transformación. Ciertos aspectos comúnmente tratados en este tipo de análisis comprenden la falta de garantía de derechos, incluidos los sociales, y la lucha contra la impunidad. El funcionamiento deficiente de la exigibilidad de derechos contribuye de manera directa a la dificultad en la consolidación de la paz.

Esta situación ha llevado a un contexto social asimilable al que se presentó en 1991, cuando se llevó a cabo el proceso constituyente que culminó con la expedición de la Constitución vigente. Las similitudes pueden verse en textos académicos que analizaron la situación en los inicios de la década de los noventa y que resaltaban varios puntos importantes que ahora también se presentan, como la criminalización de la protesta social, las diferentes formas de violencia ligadas al narcotráfico, las acciones de los grupos armados al margen de la ley, la corrupción del Estado, el asesinato de líderes políticos, de ciudadanos y, en particular, de firmantes del acuerdo de paz. Además, se ha demostrado el bloqueo institucional a una fuerza democratizante³ que por primera vez llegó al poder político colombiano. Esta fuerza y sus reformas sociales han sido obstaculizadas institucionalmente, de manera sistemática y sin mayores argumentos, tal como ocurría hacia 1990.

Como es sabido, Colombia cuenta con un sistema político presidencial⁴. A los sistemas políticos democráticos usualmente se los divide en presidenciales y parlamentarios. De acuerdo con la caracterización de Giovanni Sartori⁵, los sistemas presidenciales se definen a partir de tres criterios principales: en primer lugar, cuentan con la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un periodo de tiempo determinado; en segundo lugar, el Gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario, de modo que, en estos sistemas, los Gobiernos son una prerrogativa presidencial y, por último, en los

¹ A. A. Rodríguez Villabona, “El Estado como proyecto en la Constitución de 1991”, *Análisis Político*, vol. 34, n.º 101 (2021): 47-67. J. E. Revelo Rebolledo y M. García-Villegas, *Estado alterado: clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia* (Bogotá: Dejusticia, 2010).

² Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Observaciones Preliminares. Visita in loco a Colombia, 2024.

³ R. Amaya, “Democratización sin represión, excepción en el caso colombiano: el movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta o Todavía podemos salvar a Colombia”, *Revista de Derecho Público*, vol. 30 (2013): 2-27. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2024/observaciones_preliminares_colombia_2024.pdf. Consultada en septiembre de 2025.

⁴ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1994), 189.

⁵ Sartori, *Ingeniería constitucional...*, 97-99.

sistemas presidenciales, el presidente dirige al Ejecutivo. Así pues, un sistema político es presidencial si y sólo si el presidente es electo popularmente por un periodo determinado, no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso y encabeza o dirige de alguna manera el Gobierno que designa⁶.

Se ha dicho que, históricamente, la mayoría de los sistemas presidenciales ha sido frágil e inestable, en especial en el ámbito latinoamericano⁷. Algunas de las críticas más usuales que se han dirigido contra los sistemas presidenciales tienen que ver con lo que, ocasionalmente, parece ser una consecuencia negativa del principio de separación de poderes: el presupuesto de estos sistemas es que conducen a Gobiernos fuertes y efectivos, en comparación con los sistemas parlamentarios; sin embargo, los sistemas presidenciales enfrentan con frecuencia escenarios de parálisis y estancamiento. Justamente, el modelo de Washington (considerado históricamente como la fuente original de la que brotaron los demás sistemas presidenciales) se caracteriza por un poder Ejecutivo que subsiste separado, como un organismo autónomo. Esto no quiere decir que al presidente le sea indiferente tener o no el apoyo del Congreso, sino todo lo contrario: entre más determinada esté la estructura del poder por la división de poderes, más necesario parece ser tener un “Gobierno unido”, en el sentido de que una misma mayoría controle el Ejecutivo y el Congreso⁸.

Aunque las consecuencias negativas de un Gobierno separado puedan sortearse, estructuralmente, el resultado suele ser un Estado débil y típicamente estancado, en el que el acto de legislar requiere frecuentemente una clase complicada de acuerdo, en el que debe formarse una coalición que traspase los límites de los partidos y sus intereses electorales⁹. La complicación relativa a este tipo de tratos es que una coalición no es un acuerdo puntual, sino que supone un mínimo de constancia, algún tipo de entendimiento duradero sobre una gama de temas. Para los críticos fuertes del presidencialismo¹⁰, estas dificultades se prestan para cierta parálisis gubernamental y rigidez, que serían estructurales, porque incluso el control partidista común del Ejecutivo y el Legislativo no asegura una mayoría. En Latinoamérica, esto ha tenido como resultado que “la mayoría de los presidentes... enfrentan fuertes problemas para cumplir sus programas de campaña. Han tenido

⁶ Sartori, *Ingeniería constitucional...*, 99. Véase, además, Jorge Carpizo, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n.º 115 (2006): 60.

⁷ Sartori, *Ingeniería constitucional...*, 101. Véase especialmente la nota al pie 6.

⁸ Sartori, *Ingeniería constitucional...*, 102.

⁹ Sartori, *Ingeniería constitucional...*, 105-106.

¹⁰ Véase, entre otros, Juan Linz, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1, n.º 1 (1990): 51-69; Juan Linz y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1994); Enrique Bernal Ballesteros, “Crítica al presidencialismo en América Latina”, *Araucaria*, n.º 2 (1999): 155-166 y Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1994).

todo el poder para iniciar las acciones políticas, pero les ha sido muy difícil obtener apoyo para ejecutarlas”¹¹.

Esta situación suele recogerse con el término *bloqueo institucional*. Se habla de “bloqueo institucional” en aquellos casos, relativamente frecuentes en sistemas presidenciales, en los que “las burocracias y los sistemas políticos de las democracias contemporáneas entran en situaciones de estancamiento estructural que frustran la realización de los derechos constitucionales”¹². El bloqueo institucional da lugar a profundas deficiencias o, incluso, a la inexistencia de políticas públicas para atender problemas sociales urgentes y garantizar derechos fundamentales¹³. El bloqueo institucional es un escenario estructural en el que cierta rigidez de las instituciones estatales resulta en una violación masiva de derechos humanos. Estas situaciones tienen orígenes diversos. Pueden ser consecuencia de la falta de cooperación entre las ramas del poder en materias urgentes relativas a la protección y garantía de los derechos fundamentales, que conduce a vacíos en la legislación. El bloqueo institucional puede surgir, a grandes rasgos, ante la falta de un esfuerzo explícito de coordinación general entre diversas instituciones responsables. Así mismo, puede tener lugar cuando “alguna entidad estatal o grupo social poderoso tiene ‘capturado’ el proceso político o las políticas públicas sobre un tema, en detrimento de los intereses y derechos de grupos menos poderosos”¹⁴. Otro factor determinante, común en los casos estructurales en el Sur global, es la falta de capacidad de las entidades estatales, esto es, la falta de la infraestructura básica, los recursos y la capacidad técnica para atender los problemas¹⁵.

El bloqueo institucional es enemigo de la transformación social, porque ante un mundo cambiante que plantea siempre nuevos retos, cualquier escenario que dificulte la introducción eficiente de medidas como respuesta no es propiamente estático, sino *regresivo* en materia de derechos: frente a un mundo en transformación permanente, las instituciones que no avanzan, inevitablemente, se quedan atrás. El recurso a medios como el activismo judicial y los decretos, en el

¹¹ Mainwaring, citado en Sartori, *Ingeniería constitucional...*, 109.

¹² Diana Rodríguez Franco y César Rodríguez Garavito, *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia* (Bogotá: DeJusticia, 2010), 17.

¹³ Las situaciones de bloqueo institucional no sólo son discutidas en el contexto de la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo, sino también con respecto a la rama judicial. Así, defensores de lo que se ha conocido como “activismo judicial” sugieren que las cortes pueden intervenir con sus fallos para llenar vacíos de políticas públicas y de legislación, con el fin de complementar y no reemplazar el papel del Gobierno y el Congreso. Véase, por ejemplo, el recién citado análisis de la sentencia T- 025 de 2004 de la Corte Constitucional, llevado a cabo por Diana Rodríguez y César Rodríguez, en el que los autores defienden el litigio estructural como mecanismo de desbloqueo llevado a cabo por las cortes, enfatizan la importancia de la deliberación pública y el control horizontal entre los órganos del poder y argumentan que ese tipo de intervenciones judiciales profundiza la democracia, en lugar de erosionarla. Se podría decir que medidas complementarias y correctoras, como el activismo judicial en Colombia, son en sí mismas testimonio de las situaciones de bloqueo institucional que han impedido a las ramas del poder elegidas popularmente disponer de los medios institucionales necesarios para garantizar los derechos consagrados por la Constitución.

¹⁴ Rodríguez Franco y Rodríguez Garavito, *Cortes y cambio social...*, 48.

¹⁵ Rodríguez Franco y Rodríguez Garavito, *Cortes y cambio social...*, 48-49.

contexto de la garantía sistemáticamente comprometida de los derechos, es un síntoma de la necesidad de una reconfiguración institucional que permita conciliar la idea de control parlamentario y judicial con la de un Gobierno eficiente.

Al igual que en las últimas décadas del siglo pasado, en este momento también existe en Colombia un mandato social de paz. Sin embargo, los bloqueos institucionales se mantienen arraigados, son constatables y reiterados por parte del H. Congreso de la República e impiden el avance de reformas indispensables. El poder legislativo parece haber renunciado a la democracia deliberativa en desmedro del mandato de representación que el pueblo le ha delegado. La búsqueda de paz, que ahora tiene el objetivo de ser total, requiere acuerdos, reformas y dispositivos normativos que permitan el logro de los fines humanitarios y sociales de este tipo de procesos; de lo contrario, no será posible alcanzar la finalidad que demanda el pueblo colombiano.

Esta situación ha dejado al descubierto la debilidad de la democracia deliberativa y de la representación legislativa. Dicha debilidad es consecuencia tanto de desafortunadas costumbres políticas, como de deficiencias en los diseños normativos. Efectivamente, el entramado constitucional existente ha permitido los bloqueos institucionales por parte del H. Congreso de la República. Estos se han configurado debido al archivo, no fundamentado ni suficientemente discutido, de iniciativas que pretenden llevar a cabo reformas sociales. Estos bloqueos se han presentado como consecuencia de acciones y omisiones en el marco del trámite legislativo que contravienen los elementos esenciales de la democracia deliberativa. No se han expuesto los argumentos en un escenario de debate cualificado, presentan ni se discuten los distintos razonamientos y posturas de manera sosegada y pública, como lo exige nuestro modelo democrático. Así pudo observarse, como hecho notorio, durante el trámite de la consulta popular adelantado por este gobierno. Bajo esas circunstancias no existe confianza en el Congreso¹⁶.

Cuando se presentan bloqueos institucionales de ese tenor, claramente se desnaturaliza el mandato popular, se desconoce que el H. Congreso de la República ejerce sus funciones legislativas por encargo del pueblo, por lo que le está proscrito actuar de manera arbitraria y carente de razones. Obviamente, las arbitrariedades no tienen cabida en un Estado social de derecho. En estas circunstancias, es indispensable activar mecanismos alternativos que permitan el curso de las iniciativas legislativas y, con él, el desarrollo de políticas indispensables para la sociedad colombiana. Por esta razón, el “bloqueo institucional” que practica actualmente el Congreso colombiano implica soluciones sin rupturas institucionales.

¹⁶<https://www.infobae.com/colombia/2024/06/18/aun-no-hay-confianza-de-los-colombianos-con-elcongreso-lo-dice-encuesta-de-datexco/>. Véase también, A. D. Vergara Lozano y W. A. Pineda Niño, “Las razones de la crisis de legitimidad política del Congreso de la República de Colombia entre el 2018 al 2024”, 2025. <https://repository.ugc.edu.co/server/api/core/bitstreams/68aa2068-f2b8-4315-b1c8-0de8837fba47/content>, consultada en septiembre de 2025.

Se impone, entonces, repensar el modelo institucional para el logro de los objetivos del Estado social de derecho. De allí la procedencia de una asamblea constituyente.

Como se explica a continuación, las reformas que requiere el país no se pueden llevar a cabo por medio de un acto legislativo o referendo, ya que sustituirían la actual Constitución, por tratarse de modificaciones profundas al sistema¹⁷. Con el fin de explicar por qué las modificaciones han de ser estructurales, vale la pena recordar el análisis global del constitucionalismo latinoamericano de las últimas décadas llevado a cabo por Roberto Gargarella. En su estudio señala que las constituciones latinoamericanas nacieron como resultado de un pacto entre liberales y conservadores y dieron lugar a organizaciones institucionales políticamente muy restrictivas, junto a libertades económicas muy amplias¹⁸. Posteriormente, las constituciones sufrieron varias reformas destinadas a expandir las capacidades políticas de participación ciudadana y se propusieron, así, expandir la democracia a través de la Constitución. Esta tendencia fue, según Gargarella, particularmente acentuada en la última oleada de reformas que inició a finales del siglo pasado; no obstante, “tales reformas terminaron por reproducir un parámetro habitual en la región... a partir del cual los reformistas se dedican a expandir los derechos existentes, pero sin incorporar las modificaciones acordes y necesarias, en la otra área fundamental de la Constitución —el área de la organización del poder”²⁵. Dicha área recibe, en ocasiones, el nombre de “parte orgánica de la Constitución”.

El resultado de este proceso, de acuerdo con Gargarella, no son simplemente reformas incompletas, que no logran expandir la libertad política, sino, más bien, reformas que “conspiran contra sí mismas”, porque las libertades que pretenden ampliar desde los derechos son mutiladas y suprimidas desde la organización del poder, la cual, según este autor, tiende a permanecer básicamente intacta y conforme con unas pautas definidas desde el siglo XIX¹⁹. Esta matriz de poder a la que hace referencia Gargarella es una organización política verticalista, que limita libertades, elitista, concentra el poder, es hiperpresidencialista y representa, para el autor, una gran amenaza sobre la pretensión de extender libertades impulsada por los movimientos reformistas²⁰. Aunque las nuevas Constituciones intentaron incorporar la dimensión social olvidada por el constitucionalismo fundacional, mediante cada vez más amplias declaraciones de derechos económicos, sociales y culturales, cabe preguntarse “hasta qué punto tales esfuerzos fueron suficientes; hasta qué punto escaparon del riesgo de ser meramente declarativos, y sobre todo,

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2022.

¹⁸ Roberto Gargarella, “El constitucionalismo latinoamericano y la sala de máquinas de la Constitución (1980-2010)”, en *Fundamentos y desafíos de la teoría constitucional contemporánea*, ed. Pablo Riberi (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM), 95.

¹⁹ Gargarella, “El constitucionalismo latinoamericano...”, 96.

²⁰ Gargarella, “El constitucionalismo latinoamericano...”, 96.

hasta qué punto tomaron en serio las limitaciones que el pasado —expresado en una estructura socio-legal restrictiva— imponía sobre el presente”²¹.

Como indica Gargarella, a finales del siglo pasado, con el fin del periodo de las peores dictaduras, Latinoamérica presenció una reemergencia del discurso constitucional, acompañado por un “renacer del ideario de los derechos humanos”. De este modo, el constitucionalismo y los derechos humanos entablaron una alianza que se vio reflejada en una “revitalización democrática de la vida política, que incluyó nuevas y originales reflexiones en materia constitucional”²². Sin embargo, las constituciones que, por un lado, proponen mecanismos generosos de participación popular, mientras mantienen todavía organizaciones políticas bastante verticales, generan dificultades y tensiones²³. En palabras de Gargarella, “el compromiso con la participación popular requiere de una directa y especial atención a la distribución de poderes vigente, consagrada en la parte orgánica de la Constitución”²⁴. Si se pretende promover cambios favorables a la participación popular y a los derechos, entonces, habría que “prestar especial y privilegiada atención a lo que se hace y deja de hacer en la ‘sala de máquinas’ de la Constitución”²⁵.

Este problema afecta particularmente la ejecutabilidad de las reformas que consagran los nuevos derechos sociales, económicos y culturales. No debe concentrarse la energía del cambio sólo en lo que atañe a los derechos, sin reconocer la importancia de la organización del poder²⁶. Aunque significaron un avance positivo, los cambios que trajeron las nuevas constituciones no son auto-operativos. No basta con incorporar ciertas modificaciones en la Constitución para que cobren vida y se autoejecuten. Las dificultades que ha supuesto la garantía de derechos en Colombia durante las últimas décadas muestran que la recepción de ciertas cláusulas nuevas por parte del derecho viejo es, como diría Gargarella, difícil y conflictiva, pues la estructura del poder existente tiende a resistir, más que a permitir, la presencia de nuevos conocimientos con los que entre en tensión²⁷.

Según Gargarella, es un error impulsar la reforma social con ayuda de la Constitución sin abrir la puerta de su “sala de máquinas”, para adecuar la organización del poder al nuevo carácter social que se le quería imprimir al texto²⁸. Las importantes reformas promovidas desde la Constitución de 1991 se han visto amenazadas por la preservación de una organización del poder todavía marcada por rasgos elitistas y conservadores. Por esta razón, la reforma social implica

²¹ Gargarella, “El constitucionalismo latinoamericano...”, 97

²² Gargarella, “El constitucionalismo latinoamericano...”, 98.

²³ Gargarella, “El constitucionalismo latinoamericano...”, 105.

²⁴ Gargarella, “El constitucionalismo latinoamericano...”, 114.

²⁵ Gargarella, “El constitucionalismo latinoamericano...”, 115.

²⁶ Gargarella, “El constitucionalismo latinoamericano...”, 115.

²⁷ Gargarella, “El constitucionalismo latinoamericano...”, 115.

²⁸ Gargarella, “El constitucionalismo latinoamericano...”, 116-117.

también la transformación de los mecanismos del poder, pues, sin un apoyo político capaz de incluir una amplia movilización social, la vida de los derechos queda bajo una directa amenaza²⁹.

Justamente, discusiones recientes³⁰ han resaltado la necesidad de establecer un constitucionalismo crítico, cuyo objetivo no consistiría tanto en plantear objeciones al constitucionalismo convencional, sino en convertirlo en un elemento crítico de la realidad, es decir, en desarrollar un análisis y una postura que no se limite a la aprobación de los frenos que han sufrido los procesos democratizadores como consecuencia del celo por la defensa de la propiedad privada y los intereses particulares de ciertos sectores sociales. Estas corrientes de pensamiento constitucional pretenden insistir en el componente igualitario y emancipatorio del principio democrático. Por esta razón, señalan la tensión que acompaña al concepto de Constitución desde sus orígenes históricos, a saber, el conflicto entre, por un lado, su potencial democrático y liberador para sectores menos favorecidos de la sociedad y, por otro lado, las formas de organización del poder elitistas y verticales que, en la práctica, han definido sus procesos de creación material y formal.

Como ya se ha dicho, el único titular de un poder constituyente ilimitado es el pueblo soberano, en virtud del artículo tercero de la Carta. Es importante hacer énfasis en la centralidad de esta idea. Si bien el significado de la palabra soberanía ha variado a lo largo de la historia, se puede identificar un sentido nuclear según el cual este término hace referencia a “la autoridad suprema dentro de un territorio”³¹. La soberanía corresponde a una concepción moderna de la autoridad política. Las distintas variantes históricas del concepto se concentran en diferentes dimensiones, pero la idea de soberanía popular pone énfasis en el titular de la soberanía. Como es sabido, la noción de soberanía popular es la que goza de mayor legitimidad en el mundo actual y puede rastrearse al pensamiento de Rousseau. A diferencia de pensadores como Bodino Hobbes, Rousseau consideraba que el pueblo colectivo dentro de un Estado era el soberano, que gobernaba a través de su voluntad general. En la actualidad, en un gobierno constitucional, es el pueblo el que gobierna a través de las ramas del poder y por eso es soberano³². Esto significa que los poderes elegidos por votación popular simplemente representan al pueblo y son responsables ante él, en el sentido de que deben rendirle cuentas. Prácticamente todas las democracias realmente existentes descansan sobre la noción de soberanía popular como principio legitimador principal, puesto que la democracia es, justamente, una configuración institucional en la que el pueblo es reconocido como la fuente legítima de toda autoridad política y, por eso, toda reforma constitucional debe responder a este principio.

²⁹ Gargarella, “El constitucionalismo latinoamericano...”, 118.

³⁰ Véase Carlos de Cabo Martín, “Propuesta para un constitucionalismo crítico”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 19 (2013): 387-399 y Gerardo Pisarello, *Un largo Termidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático* (Madrid: Trotta, 2011).

³¹ Daniel Philpott, “Sovereignty”, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <<https://plato.stanford.edu/archives/fall2024/entries/sovereignty/>>, párr. 1.

³² Philpott, “Sovereignty”, párr. 30.

I. Enfoques paradigmáticos: hacia una nueva Constitución.

I.i El proceso constituyente como escenario de reconciliación nacional y construcción de una nueva cultura de la paz:

El país no logra superar las violencias que lo han afectado a lo largo de su vida republicana y que han causado más de diez millones de víctimas, pese a los acuerdos de paz alcanzados con determinados grupos insurgentes. La sociedad parece condenada al reciclaje de violencias ligadas al narcotráfico y otras economías ilícitas, así como a la persistencia del conflicto armado interno por razones ideopolíticas. Es necesario, por otra parte, ampliar la base social de legitimidad de los procesos de paz de tal modo que la nación toda haga suya la aspiración por el cese de la violencia organizada y sistemática. En este sentido, este nuevo proceso constituyente, camino a una nueva Constitución, debe ser un escenario permanente de construcción de paz y reconciliación por el cese de la violencia común e insurgente; una oportunidad para que los violentos -todas las categorías y géneros- procedan a deponer las armas en el marco de procesos de sometimiento a la justicia con beneficios socio jurídicos y de negociación política, según el caso.

I.ii Defensa de la soberanía nacional e integración de los pueblos latinoamericanos.

Este proceso constituyente surge y se estructura en un contexto internacional muy particular. El agresivo intervencionismo estadounidense en la región -síntoma probable de su creciente pérdida de hegemonía- pone en grave riesgo el principio de la soberanía nacional; la negación del orden jurídico internacional surgido luego de la segunda guerra mundial por la potencia norteamericana, y su reemplazo por el “orden basado en reglas”, amenaza la paz mundial, todo ello en el marco de la emergencia de un mundo multipolar que propicia nuevas oportunidades de integración económica, tecnológica, científica y cultural. La nueva constitución deberá tener un enfoque de integración latinoamericana y del Caribe inspirada en el ejemplo liberador de Bolívar, orientada al reforzamiento de la soberanía nacional, del principio de autodeterminación de los pueblos, al tiempo que establecerá las bases de la integración en el mundo multipolar que emerge inexorable.

I.iii Hacia la materialización y reforzamiento de un Estado que integre: Estado social de derecho, justicia social y ambiental, constitucionalidad, plurinacionalidad y democracia directa.

La Constitución de 1991 estableció un amplio catálogo de derechos en armonía con los compromisos internacionales. Estado en materia de derechos humanos. No obstante, el acceso efectivo a los derechos, con frecuencia, está lejos de ser satisfactorio. Especialmente, en el campo de los derechos de contenido económico y social, la población encuentra dificultades de acceso por la tercerización y la existencia, creando un muro de los intereses privados de los prestadores de servicios, guiados por el afán de lucro. El Estado ha abandonado la prestación

directa de los servicios en favor del sector privado, el cual ha transformado los derechos en negocios, aun cuando se trata de servicios públicos esenciales. El corolario es un uso excesivo de mecanismos jurisdiccionales como la acción de tutela, como único recurso para la garantía de esos derechos. La consecuencia es una pérdida creciente de confianza en el modelo rentista imperante como simples declaraciones formales sin vida real. Es necesario, entonces, prever mecanismos y cautelas para que los derechos económicos y sociales sean garantizados a través de un modelo productivo de economías mixtas, con zonas especiales.

1.i La juventud como sujeto de participación democrática y derecho a la paz

La juventud ha sido uno de los sectores más afectados por la violencia, el conflicto armado y la exclusión política en Colombia, sin que ello se haya traducido en garantías efectivas de participación en la toma de decisiones públicas. Pese a su papel protagónico en la movilización social y en la defensa de la democracia, los mecanismos institucionales existentes han sido insuficientes para asegurar una participación juvenil real e incidente.

El proceso constituyente ofrece la oportunidad de reconocer a la juventud como sujeto político, garantizando su participación efectiva en los asuntos públicos y su incidencia en las decisiones que afectan su presente y su futuro. La nueva Constitución deberá fortalecer los mecanismos de participación juvenil, superando enfoques meramente consultivos y asegurando condiciones materiales y normativas para su ejercicio.

Asimismo, resulta indispensable consagrar de manera expresa el derecho de las y los jóvenes a vivir en paz, así como la prohibición absoluta del reclutamiento y utilización de jóvenes por parte de actores armados legales o ilegales, en coherencia con los compromisos internacionales del Estado colombiano. La protección de la juventud frente a la violencia constituye una condición esencial para la reconciliación nacional y la sostenibilidad del orden democrático.

1.ii El proceso constituyente como escenario para la construcción de una nueva cultura de la constitucionalidad:

Existen 4 categorías de los procesos constituyentes, según estudios de profesores de la Escuela Nacional Constituyente de Colombia: la 1ra. es el constituyente originario; la 2da. es el constituyente primario; la 3ra. es el constituyente secundario o derivado; y la 4ta. es el constituyente permanente. Desde esta perspectiva, este proceso constituyente tendrá un nuevo enfoque paradigmático, nos referimos a la construcción de una nueva cultura de la constitucionalidad, la cual se caracteriza por los siguientes aspectos: la constitución no es un “esqueleto” de museo estático; es un ente vivo, dialéctico, en movimiento, que se adapta constantemente a la realidad del país, de la nación. Desde esta perspectiva el pueblo o constituyente primario debería ejercer un control permanente en el desarrollo e implementación

de la nueva carta magna; y esta dinámica innovadora no podrá lograrse sin un plan estratégico de pedagogía para la constituyente, que permita el empoderamiento del pueblo (sectores populares y sociedad del conocimiento)³³ sobre la teoría de las constituciones que posibilite la construcción de una nueva cultura alrededor de las mismas.

Este enfoque paradigmático está sustentado en lo que conocemos como el Estado Constitucional³⁴, que se caracteriza por la teoría de la constitución como ciencia Jurídica de la cultura y el estado constitucional como conquista cultural.

Todo lo anterior nos lleva a ver la constitución y su desarrollo constituyente como un proceso dialéctico, vivo y en constante movimiento. Y la construcción y posicionamiento de la categoría del constituyente permanente, desde la perspectiva del constituyente originario y primario.

II. Razones por las cuales convocamos una Nueva Constituyente:

II.i Bloqueo institucional y omisiones legislativas: Un callejón sin salida

El marco institucional vigente ha enfrentado serias dificultades para impulsar las transformaciones sociales que la ciudadanía demanda. Diversas iniciativas de reforma en materias cruciales como salud, trabajo, pensiones, educación, vivienda, autonomía territorial, medio ambiente han sido reiteradamente frenadas o diluidas en el trámite ordinario, configurándose lo que varios analistas denominan un *bloqueo institucional*.

El Gobierno nacional, identificó que sus principales propuestas de cambio social se estancaron debido a la oposición o demora excesiva en los poderes constituidos. La exposición de motivos del presente proyecto de ley diagnostica la *presencia de bloqueos institucionales* que han impedido la aprobación de reformas sociales en derechos laborales, salud, vivienda, autonomía indígena y protección ambiental, entre otros ámbitos. Esta situación ha limitado la garantía efectiva de derechos fundamentales y ha erosionado la confianza ciudadana en los órganos legislativos. En suma, existe una brecha entre las expectativas constitucionales de progreso social y la realidad legislativa marcada por la inacción o la resistencia al cambio.

Una de las causas de este estancamiento es la omisión legislativa frente a mandatos claros de la Constitución de 1991³⁵. La Carta impuso deberes concretos al Congreso como desarrollar ciertas instituciones, expedir leyes estatutarias y orgánicas, crear mecanismos de participación y ordenar el territorio, entre otros, que en muchos casos no se han cumplido cabalmente. Por ejemplo, la Constitución estableció la necesidad de una ley orgánica de ordenamiento territorial y la creación de regiones autónomas, con el fin de superar el centralismo y la desigualdad regional histórica. Sin embargo, el Congreso no ha avanzado en un verdadero reordenamiento territorial, en un contexto institucional que ha perpetuado esquemas territoriales heredados del modelo centralista previo a 1991. Este incumplimiento constituye una omisión legislativa absoluta, pues falta por completo el desarrollo de un precepto constitucional imperativo. La Corte Constitucional ha aclarado que *“se presenta una omisión legislativa absoluta por cuanto falta la disposición de desarrollo legislativo de un determinado precepto constitucional”*³⁶, y ha reconocido su propia incompetencia para sancionar dichas omisiones mediante acciones de inconstitucionalidad³⁷, dado que si el legislador no ha actuado *“no hay acto qué comparar con las normas superiores”*³⁸.

En otras palabras, las herramientas jurídicas ordinarias resultan insuficientes para forzar al Congreso a legislar cuando éste incurre en omisiones legislativas absolutas, convirtiendo algunos mandatos de la Constitución en disposiciones de difícil o nula realización práctica. Esta situación se ve agravada por el hecho de que, conforme a una jurisprudencia constitucional reiterada, no procede la acción pública de inconstitucionalidad frente a omisiones legislativas absolutas, dado que la ausencia de desarrollo normativo impide efectuar el juicio de confrontación propio del control abstracto de constitucionalidad. De este modo, ni el control judicial ni los mecanismos legislativos ordinarios ofrecen una vía eficaz para superar determinados bloqueos estructurales en la realización de la Constitución.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz. Véase también Corte Constitucional, Sentencias C-427 de 2000 y C-185 de 2002

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1996. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1996. Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001.

³⁸ Ídem.

Ejemplos de omisiones legislativas absolutas abundan. Normas pendientes en materia de derechos de grupos étnicos, regulación integral de la propiedad sobre tierras rurales, desarrollos exigidos por los Acuerdos de Paz de 2016 (como la jurisdicción agraria), entre otros.

Asimismo, se configuran omisiones legislativas relativas cuando se expiden leyes que benefician a ciertos grupos excluyendo injustificadamente a otros en similares condiciones, violando la igualdad. Estas falencias normativas han llevado a la Corte en algunos casos a tener que declarar inconstitucionales disposiciones por omisión relativa, o a exhortar al legislador a actuar, sin que siempre se obtenga respuesta efectiva. La consecuencia es un incumplimiento prolongado de varios objetivos constitucionales, por ejemplo, la universalización de la educación y salud de calidad, la reforma rural integral, la protección efectiva de los derechos de pueblos indígenas y afrodescendientes, la garantía de derechos laborales dignos, la lucha contra la corrupción política, etc. que socava la vigencia real de la Constitución de 1991.

Frente a este callejón sin salida institucional, el poder constituyente primario, residente en el pueblo como lo demanda el artículo 3º Constitucional, emerge como la vía extraordinaria para destrabar las transformaciones requeridas.

La convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente se justifica como un mecanismo democrático excepcional que permite al soberano retomar las riendas de su destino constitucional cuando los cauces ordinarios están obstruidos. Se trata de profundizar la democracia participativa, empoderando a la ciudadanía para que decida directamente si quiere dotarse de una nueva arquitectura institucional acorde con sus necesidades del siglo XXI. En efecto, la propuesta de convocar una Constituyente se plantea sin agendas ocultas ni intenciones antidemocráticas, sino como un proceso autónomo y legítimo para transformar el país y dotarlo de instituciones acordes a las necesidades actuales, superando disposiciones de 1991 que han quedado rezagadas o han sido usadas para obstaculizar avances sociales.

Vale enfatizar que este proceso no busca abrogar los logros de la Constitución de 1991, por el contrario, se procura desarrollar y actualizar la obra constitucional de 1991 allí donde no ha podido desplegar todo su potencial transformador. La Constituyente aparece entonces como el foro propicio para destrabar reformas estructurales largamente postergadas, mediante un gran diálogo nacional incluyente y con plenos poderes dentro del marco democrático, se concibe como la canalización institucional de las demandas sociales acumuladas, tal como ocurrió en nuestra historia reciente con la Asamblea de 1991, precedida de amplia movilización ciudadana, y como se ha visto en otros países de la región que han optado por este camino.

II.ii Colapso climático, descarbonización de la economía y fortalecimiento del constitucionalismo ecológico.

El desafío del cambio climático constituye uno de los mayores riesgos existenciales para la humanidad y plantea retos inéditos para los Estados constitucionales. Colombia, por su alta biodiversidad, su dependencia de ecosistemas estratégicos y

su vulnerabilidad frente a fenómenos climáticos extremos, se encuentra particularmente expuesta a los impactos del calentamiento global, lo que exige una respuesta institucional de carácter estructural y de largo plazo.

La Constitución Política de 1991 fue pionera en la región al reconocer el derecho colectivo a un ambiente sano, así como el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y de planificar el aprovechamiento de los recursos naturales bajo criterios de sostenibilidad³⁹. Sobre esta base, la Corte Constitucional ha desarrollado una jurisprudencia ambiental avanzada, que ha llegado incluso a reconocer derechos a determinados ecosistemas, como ocurrió en la Sentencia T-622 de 2016, en la cual se reconoció al río Atrato como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración⁴⁰ y la necesidad de la implementación de una legislación forestal.

Sin embargo, pese a estos avances jurisprudenciales, la protección constitucional del ambiente y de la naturaleza se ha construido de manera fragmentaria, reactiva y dependiente de la intervención judicial, caso a caso, sin que exista un marco constitucional explícito y sistemático que incorpore el cambio climático como un eje estructural del ordenamiento superior. La Corte misma ha advertido que, si bien el juez constitucional puede adoptar medidas de protección en casos concretos, no le corresponde diseñar ni sustituir políticas públicas ambientales de alcance general, ni redefinir el modelo de desarrollo del país⁴¹.

En este contexto, el debate constituyente se orienta no a desconocer los avances existentes, sino a superar sus límites estructurales, mediante la incorporación expresa en la Constitución de principios, deberes y objetivos estatales relacionados con la mitigación y adaptación al cambio climático, la transición energética, y la descarbonización progresiva de la economía. Elevar estos compromisos a rango constitucional permitiría dotarlos de estabilidad, coherencia y fuerza normativa, evitando que su cumplimiento dependa exclusivamente de decisiones administrativas o de litigios estratégicos aislados.

Asimismo, la Asamblea Constituyente podría deliberar sobre la ampliación y sistematización del reconocimiento de los derechos de la naturaleza, pasando de un reconocimiento jurisprudencial puntual a un estatuto constitucional claro, que establezca obligaciones estatales diferenciadas frente a ecosistemas estratégicos regionales como la Amazonía y demás ecosistemas nacionales, como los páramos y nevados, las cuencas hidrográficas, los humedales, las zonas de alta montaña.

De igual forma, la deliberación constituyente permitiría establecer límites constitucionales más claros a las actividades extractivas, cuando estas comprometan la sostenibilidad ambiental, la salud humana o los derechos de las

³⁹ Constitución Política de Colombia, artículos 79, 80 y 334.

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

⁴¹ Corte Constitucional, sentencias C-035 de 2016

⁴² Constitución de la República del Ecuador (2008), artículos 71 a 74, sobre los derechos de la naturaleza.

comunidades, articulando el principio de desarrollo sostenible con el deber de proteger a las generaciones futuras. De este modo, Colombia avanzaría hacia un constitucionalismo ecológico integral, que no se limite a la reacción judicial frente a daños consumados, sino que oriente preventivamente el modelo económico y productivo del país.

En suma, la Asamblea Constituyente se concibe como un espacio democrático legítimo para consolidar y sistematizar el avance del derecho ambiental colombiano, incorporando el cambio climático y la protección de la naturaleza como ejes estructurales del pacto constitucional, y garantizando el derecho de las generaciones presentes y futuras a un ambiente sano y a un planeta habitable.

En otras palabras, las herramientas jurídicas ordinarias resultan insuficientes para forzar al Congreso a legislar cuando éste incurre en omisiones legislativas absolutas, convirtiendo algunos mandatos de la Constitución en disposiciones de difícil o nula realización práctica. Esta situación se ve agravada por el hecho de que, conforme a una jurisprudencia constitucional reiterada, no procede la acción pública de inconstitucionalidad frente a omisiones legislativas absolutas, dado que la ausencia de desarrollo normativo impide efectuar el juicio de confrontación propio del control abstracto de constitucionalidad. De este modo, ni el control judicial ni los mecanismos legislativos ordinarios ofrecen una vía eficaz para superar determinados bloqueos estructurales en la realización de la Constitución.

II.iii Cumplimiento integral del Acuerdo Final de Paz de 2016 y de otros procesos.

El cumplimiento integral del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito en 2016, constituye uno de los desafíos constitucionales más relevantes del Estado colombiano contemporáneo. Dicho Acuerdo no sólo puso fin a un conflicto armado interno de más de cinco décadas, sino que incorporó un conjunto de compromisos estructurales orientados a remover las causas históricas de la violencia, entre ellas la desigualdad en el acceso a la tierra, la exclusión territorial y la ausencia del Estado en amplias zonas rurales.

La Corte Constitucional⁴³ Ha reconocido de manera reiterada que el Acuerdo Final tiene una especial relevancia constitucional, al punto de haber afirmado que su implementación constituye una obligación estatal de primer orden, directamente

⁴³ Sentencia C-630 de 2017. Magistrados Ponentes: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ y ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, respecto de la relevancia Constitucional del Acuerdo final, indicó: “El reconocimiento de la Paz es, en síntesis, una de las decisiones constitucionales más significativas y, a juicio de la Corte, se trata de un propósito que vincula jurídicamente, de diferente modo y en diversos grados, la actuación de las autoridades y de los particulares. En esa dirección, la jurisprudencia más reciente de este Tribunal ha puesto de presente que la protección constitucional de la paz, al paso que implica un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica, comporta, también una opción preferencial por la solución pacífica como instrumento constitucionalmente deseable de resolución de las controversias y el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales (...)”

vinculada con la realización de los fines esenciales del Estado y con el principio de paz consagrado en el artículo 22 de la Constitución Política. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la paz no se agota en el silenciamiento de los fusiles, sino que exige transformaciones institucionales profundas que hagan posible la justicia social, la inclusión territorial y la garantía efectiva de los derechos fundamentales en los territorios más afectados por el conflicto armado⁴⁴.

Uno de los componentes centrales del Acuerdo Final es la Reforma Rural Integral, concebida como un conjunto de medidas estructurales dirigidas a democratizar el acceso a la tierra, promover el desarrollo rural con enfoque territorial y superar la histórica concentración de la propiedad agraria. De acuerdo con cifras oficiales ampliamente divulgadas por entidades del Estado, Colombia continúa presentando uno de los índices de concentración de la tierra más altos de América Latina, con un coeficiente de Gini de la propiedad rural superior a 0,53 (Cifras Grupo Banco Mundial 2023), lo que refleja una profunda inequidad estructural en el campo colombiano. Esta situación ha sido identificada por múltiples diagnósticos oficiales como un factor determinante en la persistencia del conflicto y en la reproducción de la pobreza rural.

Pese a la existencia de mandatos constitucionales claros, como los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, y de compromisos específicos derivados del Acuerdo Final, los avances normativos e institucionales en materia de reforma agraria han sido fragmentarios, lentos e insuficientes, lo que ha llevado a que amplios sectores campesinos continúan excluidos del acceso efectivo a la tierra y a los bienes públicos rurales. Esta brecha entre el diseño constitucional y la realidad material del campo colombiano evidencia una insuficiencia estructural del marco institucional vigente para cumplir de manera plena y oportuna los compromisos de paz, habiéndose bloqueado lo concerniente a la Jurisdicción agraria.

Asimismo, el Acuerdo Final introdujo un enfoque territorial que reconoce la necesidad de diseñar políticas públicas diferenciadas para los territorios más golpeados por la violencia, hoy identificados, entre otros instrumentos, a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Estos territorios concentran indicadores significativamente más altos de pobreza multidimensional, informalidad laboral, desnutrición y ausencia de infraestructura básica, según datos oficiales del DANE⁴⁵ y de la Agencia de Renovación del Territorio⁴⁶. La persistencia de estas brechas pone de presente que la implementación del enfoque territorial de

⁴⁴ Idem. *“De ese modo, y como se ha enfatizado en esta providencia, para la incorporación normativa al derecho interno del Acuerdo Final, se requerirá de la activación de los mecanismos de producción normativa fijados en la Constitución y la Ley. Todo lo anterior, enfatizando la obligación de las autoridades del Estado de contribuir, de buena fe, a la implementación del Acuerdo Final, en cuanto política de Estado, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales.”*

⁴⁵ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>

⁴⁶ <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/indicadores/>

la paz requiere ajustes constitucionales y de gobernanza territorial que superen el centralismo histórico y permitan una mayor autonomía y capacidad decisoria en los niveles locales.

De igual manera, el fortalecimiento de la justicia transicional y del derecho a la verdad constituye un pilar esencial para la reconciliación nacional. La Corte Constitucional⁴⁷ ha destacado que la verdad sobre las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco del conflicto armado es un derecho fundamental de las víctimas y de la sociedad en su conjunto, estrechamente ligado a las garantías de no repetición. No obstante, los avances en materia de esclarecimiento pleno de la verdad, articulación institucional del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y consolidación de una justicia restaurativa con legitimidad social, enfrentan tensiones normativas, resistencias políticas y limitaciones estructurales que trascienden el ámbito de la legislación ordinaria.

En este contexto, la convocatoria de una Asamblea Constituyente se plantea como un mecanismo democrático excepcional que permitiría dotar al Estado colombiano de un marco constitucional más robusto, coherente y eficaz para garantizar el cumplimiento integral del Acuerdo de Paz. Lejos de desconocer la Constitución de 1991, esta iniciativa busca profundizar su vocación pacifista, completar mandatos pendientes y asegurar que la paz deje de ser un compromiso programático para convertirse en una realidad constitucional efectiva, especialmente para las poblaciones rurales, campesinas, étnicas y territoriales que han soportado históricamente los mayores costos del conflicto armado.

Adicionalmente, se extiende el llamado a los Grupos Armados Organizados, de Alto Impacto y Grupos Delictivos Organizados, que se acojan o se encuentren vinculados debidamente a un proceso de diálogo socio jurídico o negociación de paz, bajo la dirección del gobierno nacional.

II.iv Derechos sociales, económicos y culturales:

Aunque la complejidad de este tema requeriría un análisis más profundo, como ilustración provisional, es posible identificar varios elementos que muestran la necesidad de la reforma constitucional: Inexistencia del estatuto del trabajo y precaria protección de los derechos de los trabajadores, en particular, la criminalización del derecho de asociación.

En este punto, el Congreso no ha expedido, en más de treinta años, después de la previsión constitucional que lo ordenaba, el estatuto del trabajo, con lo que los derechos de los trabajadores se encuentran a la deriva, ya sea dependiendo de la omisión legislativa absoluta, que hace nugatorios los derechos en ausencia de control constitucional en estos casos, o de las visiones del Congreso en cada legislatura. Aunque se logró una reforma reciente, sin duda es necesario que el

⁴⁷ Sentencia SU-020 de 2022

modelo constitucional garantice estos derechos de manera más eficiente a los trabajadores urbanos, rurales e informales, en particular, su derecho a la asociación y que impida la deslaboralización, en la medida en que está restringido a ciertos tipos de vinculación laboral. Los contratados, quienes representan una parte importante de la fuerza laboral de muchas entidades públicas y privadas, están desarticulados y poco representados en materia de derechos laborales.

II.iv.i Reforma integral al Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS

De otro lado, el Sistema General de Seguridad Social en Salud no ha garantizado cobertura universal ni la prestación de un servicio digno a los habitantes de la república. Nuevamente, los esfuerzos legislativos no han llegado a buen término y entretanto los recursos se malgastan y el bienestar para las personas no llega.

En Colombia, sus habitantes son sometidos a inclementes e inmisericordes torturas para recibir atención en salud; para recibir sus medicamentos, para programar citas médicas, para programar citas con los especialistas, para cirugía, todo es un caos; miles de pacientes mueren anualmente por falta de atención oportuna. El sistema de salud esta colapsado y para rematar el parlamento colombiano ha bloqueado irracionalmente la reforma a la salud...por esta razón Colombia necesita una nueva Constitución que garantice un sistema de salud eficiente, justo, oportuno, preventivo y universal.

II.iv.ii Efectividad del derecho a la vivienda

La actual Carta Política tampoco ha permitido el desarrollo real del derecho a la vivienda digna, a pesar de estar consagrado en su articulado. Peor aún, durante años, millones de colombianos han sido víctimas del sistema financiero a través de créditos leoninos que, con mucha frecuencia, terminan con el despojo judicial de sus viviendas, constituyendo una grave crisis de derechos humanos en la que se entrecruzan situaciones de desplazamiento forzado intra e inter urbano y rural, desintegración familiar, desequilibrios emocionales y hasta suicidios, al no garantizar la intervención de las tasas de interés a las más bajas del mercado, ordenada por la Corte Constitucional (C-955-2000).

Durante años, millones de colombianos han sido víctimas del sistema bancario, con despojos de sus viviendas Y DESPLAZAMIENTOS FORZADOS. Miles de familias no poseen una vivienda digna; el sistema de financiamiento para vivienda popular no ha sido justo, estamos frente a crímenes financieros y crímenes contra la humanidad, según el parlamento europeo (septiembre de 2.008) ...por esta razón Colombia necesita una nueva Constitución.

II.iv.iii Reforma profunda a la educación

Durante años Colombia ha ocupado puestos muy bajos en los escalafones mundiales de calidad educativa. Aún el sistema educativo colombiano se mide por evaluación cuantitativa, descartando la evaluación cualitativa. No hay una identificación clara y categórica entre la realidad cotidiana y los currículos académicos. Las universidades privadas no ejercen a cabalidad la función sustantiva de la extensión y proyección social; los controles no son transparentes. La gratuidad tiene dificultades. Existen lugares lejanos del territorio nacional donde aún no llega el sistema educativo. Se necesita que se fortalezca la educación popular y las diversas modalidades de educación alternativa. La andragogía es muy débil, lo que no contribuye con el desarrollo y bienestar de los sectores adultos. Las políticas públicas de educación no contribuyen de manera clara y eficaz con el desarrollo de una pedagogía para la paz y para la construcción de una cultura constituyente. Por esta razón Colombia necesita una nueva Constitución.

II.iv.iv Derecho a la cultura

La Constitución de 1991 avanzó en reconocimiento cultural, pero no garantiza plenitud de derechos, gobernanza democrática, financiación, interculturalidad profunda, paz cultural ni adaptación al mundo digital; por ello hoy se requiere fortalecer constitucionalmente la Cultura como derecho fundamental, motor de democracia, paz y construcción de Nación.

Limitaciones culturales de la Constitución de 1991, que justifican nuevas propuestas:

- Reconocimiento cultural sin garantías efectivas: aunque reconoce diversidad cultural (Arts. 7, 70, 71, 72), no la convierte en derecho plenamente exigible ni asegura mecanismos, continuidad ni presupuesto estable.
- Democracia cultural limitada: Existe reconocimiento, pero no participación vinculante de comunidades, artistas y sectores culturales en decisiones estratégicas. Hay ciudadanía cultural simbólica pero no decisoria.
- Multiculturalidad sin plena interculturalidad: Se reconocen pueblos y diversidades, pero sin verdadera igualdad cultural, representación efectiva ni reconocimiento del carácter intercultural y plurinacional del Estado.
- Patrimonio protegido sin sistema robusto: Hay protección formal del patrimonio, pero sin un Sistema Nacional Constitucional fuerte, estable, territorial y con obligaciones estrictas del Estado.
- Cultura subordinada y no eje del modelo de país: La cultura no fue definida como motor democrático, social, económico y humano, quedando accesoría frente a otras políticas y sin garantías laborales ni económicas sólidas.
- Derechos laborales culturales insuficientes: No existen garantías constitucionales para trabajadores culturales, ni seguridad social diferenciada, estabilidad ni dignidad laboral del sector.

- Cultura, paz y memoria sin estructura constitucional: La cultura no fue concebida como infraestructura de paz ni la memoria como derecho cultural colectivo, lo que limita la reconciliación y reparación simbólica.
- Ausencia de cultura digital y nuevas ciudadanías culturales: la constitución de 1991, no previó derechos culturales digitales, soberanía cultural tecnológica ni participación cultural en entornos virtuales del siglo XXI.

II.v Del modelo económico.

La Constitución de 1991 favorece un modelo de economía de libre mercado a cuyo amparo se han implementado políticas de corte neoliberal cuyas manifestaciones han sido la privatización de empresas públicas, la cesión de la prestación de servicios públicos esenciales a particulares, y la entrega de la contratación estatal al sector privado, así como la desregulación laboral, el poder económico del monopolio, que ha venido cooptando los demás sectores del poder.

Colombia necesita un nuevo modelo económico que, sin desconocer la economía formal privada mixta y productiva con creación de zonas especiales donde el Estado tenga la mayor participación en la producción y el reparto de las ganancias, fomente la economía popular, asociativa, cooperativa y solidaria. Así mismo, se necesita revisar y ajustar el funcionamiento del Banco de la República, transformar y rescatar la banca pública y la política monetaria, de la mano con un programa nacional de desarrollo productivo popular para la generación de empleo masivo y la proscripción de la tercerización laboral. Finalmente, el Estado debe conservar el control de los sectores estratégicos de la economía.

La discusión constituyente también debe incluir el rol de la política monetaria en la realización efectiva de los fines del Estado Social de Derecho. La Constitución vigente reconoce al Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, y le asigna el deber de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, a la vez que dispone que sus funciones se ejercerán en coordinación con la política económica general. Esta arquitectura, que ha protegido la estabilidad monetaria, requiere hoy una actualización que articule de manera más explícita la estabilidad con los desafíos estructurales de crecimiento, productividad y empleo.

En esa medida, el debate constituyente puede orientarse a complementar el mandato del Banco, sin desnaturalizar su autonomía técnica, con una obligación constitucional de contribuir, dentro de su esfera de competencias, a los objetivos de crecimiento económico sostenible y de generación de empleo, en armonía con la dirección general de la economía y la intervención del Estado para mejorar la calidad de vida, promover la prosperidad general y realizar los fines sociales. Esta no sería una habilitación para sustituir al Gobierno en sus decisiones de política económica, sino un mandato de coordinación macroeconómica y de coherencia institucional, donde la estabilidad monetaria y estabilidad social no puedan concebirse como compartimentos estancos.

Para efectos de concreción democrática y transparencia, la nueva arquitectura constitucional podría debatir la exigencia de que el Banco produzca informes técnicos periódicos sobre escenarios de inflación, empleo y crecimiento, y que fortalezca mecanismos de rendición pública de cuentas y coordinación con las autoridades económicas, preservando su autonomía y evitando cualquier subordinación partidista. La finalidad es elevar el estándar de razonabilidad institucional, en el que la política monetaria, sin renunciar a su objetivo de estabilidad, se alinee explícitamente con el imperativo constitucional de superar desigualdad, informalidad y fragilidad productiva.

II.iv Reforma agraria y soberanía alimentaria como deuda constitucional persistente.

La reforma agraria constituye uno de los mandatos históricos más persistentes del constitucionalismo colombiano, reiterado tanto en la Constitución de 1991 como en desarrollos normativos y compromisos estatales posteriores. La Carta Política establece deberes claros en materia de acceso progresivo a la propiedad rural, protección de la producción de alimentos y desarrollo integral del campo, reconociendo el carácter estratégico de la tierra y del campesinado para la justicia social y la soberanía alimentaria⁴⁸.

Sin embargo, diversos diagnósticos oficiales y académicos coinciden en que Colombia mantiene una alta concentración de la propiedad rural, con efectos directos sobre la pobreza, la desigualdad territorial y la persistencia de conflictos sociales en el campo. A pesar de los mandatos constitucionales y de múltiples iniciativas legislativas, la reforma agraria no se ha materializado de manera integral

⁴⁸ Constitución Política de Colombia, artículos 64, 65 y 66.

ni estructural, perpetuándose esquemas de acceso desigual a la tierra y de exclusión del campesinado y de comunidades rurales⁴⁹.

La Corte Constitucional ha reconocido que la falta de desarrollo efectivo de los mandatos constitucionales en materia agraria compromete principios esenciales del Estado Social de Derecho, como la igualdad material, la dignidad humana y la función social de la propiedad⁵⁰. No obstante, el control judicial ha mostrado límites evidentes para corregir estas fallas estructurales, en la medida en que la transformación del régimen de tierras exige decisiones normativas e institucionales de gran calado, que han sido sistemáticamente postergadas o fragmentadas en el ámbito legislativo ordinario.

En este escenario, la Asamblea Constituyente se presenta como un mecanismo democrático excepcional para debatir y redefinir, a nivel constitucional, las bases de una reforma agraria integral, que garantice un acceso más equitativo a la tierra, fortalezcan la economía campesina y asegure la soberanía alimentaria como objetivo estratégico del Estado. Lejos de imponer políticas públicas específicas, la deliberación constituyente permitiría establecer mandatos constitucionales claros y estables, orientados a superar una deuda histórica que ha limitado el desarrollo rural y ha alimentado ciclos de violencia y exclusión social.

II.v Autonomía territorial para los pueblos étnicos.

Aunque Colombia es un Estado multiétnico y pluricultural, no existe autonomía territorial indígena, ni afro, ni raizales ni romos reales, lo que compromete la supervivencia de estos pueblos. Nuevamente, la omisión legislativa absoluta ha imposibilitado el desarrollo normativo y el control constitucional de la situación. Es importante tener en cuenta que todo lo que afecta la consolidación de la paz total va en contra de la autonomía territorial real de estos pueblos.

II.vi Reordenamiento territorial

⁴⁹ DANE; Agencia Nacional de Tierras; diagnósticos oficiales sobre concentración de la propiedad rural (coeficiente de Gini de tierras).

⁵⁰ La Corte Constitucional, en sentencia C-644 de 2012, indicó: *“La jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas. Así, la denominación dada a la expresión “Campo” se entiende para efectos de este estudio como realidad geográfica, regional, humana, cultural y económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados. Este bien jurídico en tanto tal encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64 y 66 C.P. (4.2.1.), 65 (4.2.2.) y 150, numeral 18 de la Carta (4.2.3.), desde los cuales se advierte el valor constitucional específico y privilegiado de la propiedad rural y del campesino propietario (4.2.4.).”*

El reordenamiento del territorio es una promesa incumplida de la Constitución de 1991. Si bien, el Congreso de la República expidió la Ley 1454 de 2011 de Ordenamiento Territorial, no es menos cierto que no reguló toda la materia, como lo atinente a los requisitos para la convocatoria a consultas populares que tengan como fin la creación de nuevos departamentos, así como la definición de la autoridad competente para convocarlas. En efecto, el artículo 23 de la citada ley prevé la figura de la consulta popular pero no desarrolló los elementos esenciales de dicha institución, especialmente la determinación clara de la autoridad competente para convocar, lo cual constituye un defecto estructural de la norma.

Esta situación fue expresamente reconocida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante el Concepto 2117 de 2013, en el cual se concluyó que no es jurídicamente viable adelantar la consulta popular prevista en la Ley 1454 de 2011, debido a la ausencia de definición normativa sobre el sujeto competente para su convocatoria. La Corte Constitucional, por su parte, declaró que el Legislador incurrió en una omisión legislativa absoluta pues no reguló lo atinente a las regiones como entidades territoriales previstas en el artículo 307 de la Constitución Política y a las entidades territoriales indígenas del artículo 309 de la misma.

Existe un amplio consenso académico sobre la necesidad de reordenar el territorio, y en la actualidad existen iniciativas ciudadanas encaminadas a tal fin, como la que pretende crear un nuevo departamento con municipios del sur del Cesar, sur de Bolívar, sur de Magdalena y de Norte de Santander. Estos esfuerzos no han fructificado, en parte por la omisión legislativa, en parte por intereses políticos de grupo o de personas. Este bloqueo institucional puede ser subsanado por una asamblea constituyente, la cual podría (i) Crear nuevos departamentos, (ii) Resolver conflictos históricos de límites territoriales, (iii) Fortalecer la presencia institucional del Estado en territorios apartados, (iv) Mejorar la operatividad de los servicios públicos esenciales como salud y educación, (v) Optimizar la jurisdicción y cobertura del Ejército Nacional y la Policía Nacional, y (vi) Garantizar mayor equidad en la inversión social y el desarrollo regional, (vii) la delimitación geográfica de cuencas hidrográficas y páramos. Esta es una de las razones por las que se requiere una asamblea constituyente.

II.vii Reforma a la justicia orientada a la verdad y los derechos ciudadanos.

La legitimidad material del Estado Social de Derecho depende de que los derechos no se queden en proclamaciones, sino que cuenten con vías reales, oportunas y accesibles de exigibilidad. Por ello, uno de los ejes del debate constituyente debe ser la garantía efectiva del acceso a la administración de justicia como derecho ciudadano y como condición mínima de igualdad material. La Constitución reconoce expresamente ese derecho y, además, impone que la administración de justicia sea una función pública con decisiones independientes y con prevalencia del derecho sustancial, principios que exigen diseños institucionales y procedimentales capaces de responder a las barreras reales de acceso.

En esa línea, la discusión constituyente puede concentrarse en la justicia ordinaria, contencioso-administrativa, penal y mecanismos alternativos, para fortalecer capacidades, simplificar trámites, asegurar tiempos razonables, reducir impunidad, y consolidar un enfoque que garantice tutela judicial efectiva, reparación y confianza pública. Este eje no se plantea como un ajuste retórico, sino como una transformación estructural orientada a resultados: una justicia lenta o inaccesible termina siendo, en la práctica, una negación de derechos, especialmente para poblaciones vulnerables.

Al mismo tiempo, y para despejar inquietudes de técnica constitucional, este eje puede formularse expresamente como una modernización de la administración de justicia sin que ello suponga intervenir o condicionar el rol de la Corte Constitucional como guardiana de la integridad y supremacía de la Carta. La jurisdicción constitucional conserva su lugar como garante del control constitucional y del equilibrio institucional, de conformidad con el artículo 241 Superior, mientras que el debate propuesto se enfoca en cerrar brechas de acceso y efectividad en las jurisdicciones encargadas de resolver masivamente los conflictos ciudadanos.

En suma, este eje propone que la nueva Constitución discuta cómo asegurar justicia accesible, independiente y eficaz, con estándares reforzados de transparencia y responsabilidad institucional, y con reglas que hagan exigible el mandato de prevalencia del derecho sustancial. Su propósito es que el ciudadano no dependa de la excepcionalidad, sino de un sistema que funcione ordinariamente y de manera confiable.

Pese a múltiples reformas, el sistema de justicia en Colombia sigue enfrentando problemas profundos como: lentitud, congestión, falta de confianza ciudadana, politización en algunas instancias y una alta impunidad, especialmente respecto de grandes violaciones de derechos.

En los últimos 30 años, la justicia penal se enfocó en paradigmas de venganza punitiva y fue objeto de disputas politizadas que terminaron encubriendo grandes crímenes y alejando la administración de justicia de la ciudadanía. La Constituyente ofrece la oportunidad de replantear el sistema judicial con miras a hacerlo más accesible, eficaz, justo y centrado en la obtención de la verdad y la reparación.

El sistema judicial debe apuntar a la obtención de la verdad para buscar justicia, la reparación de las víctimas y lograr la reconciliación social como punto final de la era de la violencia, enfatizando que la verdad y la justicia es la antesala de la reconciliación y el perdón. Esto podría traducirse en dar rango constitucional a mecanismos de justicia restaurativa, fortalecer la Justicia Especial para la Paz y ampliar su marco temporal, mientras subsistan las graves causas que motivan las violencias y el desconocimiento de los derechos. y crear instancias especiales para la lucha contra la gran corrupción, así como instaurar meritocracia y carrera judicial en las altas cortes para blindarse de cuotas partidistas.

Igualmente, se ha planteado robustecer la jurisdicción constitucional, quizá mediante un Tribunal Constitucional autónomo con facultades reforzadas para subsanar omisiones legislativas estructurales, en los términos que defina el poder constituyente, emitir sentencias con efectos modulados y ordenar políticas públicas en casos de violación masiva de derechos. Tales innovaciones pretenden que la justicia deje de ser un instrumento de retaliación política o de impunidad encubierta, y se convierta en un pilar para la paz y la protección efectiva de los derechos ciudadanos.

II.viii Reforma política.

Uno de los males que ha aquejado la democracia colombiana es la indebida influencia del dinero, particularmente de grandes capitales y economías ilegales, en la actividad política y electoral.

Los escándalos de parapolítica y la macro corrupción sistémica han demostrado cómo la financiación privada de campañas derivó en cooptación del poder público por actores al margen de la ley, llevando a que un número significativo de congresistas fuera investigado y condenado por vínculos con grupos armados ilegales, en el fenómeno conocido como la parapolítica. Para recuperar la legitimidad de la institucionalidad democrática, es crucial establecer barreras infranqueables entre la política y el dinero privado ilícito o desproporcionado.

El proceso constituyente podrá abordar fórmulas como la financiación predominantemente estatal de las campañas, topes estrictos y sanciones drásticas al financiamiento ilegal, mecanismos de transparencia absoluta en la vida partidista, y reglas de lobby que impidan la captura regulatoria. Se trata de consagrar un sistema político donde prime la igualdad de oportunidades electorales y la deliberación programática, y no la capacidad económica de candidatos o donantes. Solo así la democracia dejará de estar distorsionada por intereses plutocráticos y podrá reflejar auténticamente la voluntad popular.

Estos aspectos muestran la gravedad de la ausencia de interés del legislativo en materia social y los efectos de las omisiones legislativas absolutas, hasta ahora carentes de control constitucional. Por lo tanto, debe existir una cláusula residual de competencia legislativa que le permita al presidente de la república actuar ante

omisiones legislativas absolutas en estas materias. Efectivamente, los mandatos del Estado social de derecho no pueden depender del devenir político, son obligatorios y contienen aspectos de inmediato cumplimiento, pues garantizan no sólo la dignidad, sino la capacidad de los ciudadanos de agenciar todos sus derechos y actuar como sujetos plenos. En ese orden de ideas, la producción normativa no está centrada exclusivamente en el Congreso, ya que la generación de normas está dispersa en el mundo global y responde a compromisos internacionales. Puesto que la soberanía del pueblo tiene un correlato global al que deben responder también las legislaciones nacionales.

II.ix Droga y narcotráfico

La guerra contra las drogas ha fracasado. Se requiere un enfoque que privilegie un abordaje de salud pública antes que la criminalización, especialmente en relación con el consumo. En este contexto debe considerarse la ancestral relación de los pueblos indígenas con los cultivos y usos tradicionales de la hoja de coca, así como las enormes posibilidades de uso médico, gastronómico, terapéutico y químico, entre otros. Por esta razón Colombia necesita una nueva Constitución.

III. Fundamento jurídico de la convocatoria: artículo 376 CP y lineamientos jurisprudenciales

La convocatoria a una Asamblea Constituyente se realiza estrictamente dentro del marco jurídico previsto por la Constitución Política de Colombia de 1991. El artículo 376 constitucional establece el mecanismo para activar el poder constituyente primario *“Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo, en votación popular, decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine”*.

En desarrollo de esta norma, el presente proyecto de ley dispone someter al pueblo la decisión sobre la convocatoria de la Constituyente, especificando en su articulado la competencia que tendría la Asamblea, su duración y su integración detallada, tal como exige la Carta. Una vez expedida la ley, se consultará al cuerpo electoral mediante voto directo si aprueba o no la convocatoria; y, solo *“se entenderá que el pueblo convoca la Asamblea”* si el umbral de aprobación alcanza al menos la tercera parte del censo electoral. Esto último implica un requisito de participación significativa, garantizando que una reforma de tal magnitud cuente con legitimidad popular reforzada.

El trámite legislativo de esta ley sigue las exigencias estrictas de una ley de convocatoria a mecanismo de participación ciudadana de tipo constitucional. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por ejemplo, la sentencia C-150 de 2015, se requiere mayoría absoluta en cada Cámara para su aprobación, dado su carácter especial.

Además, la misma jurisprudencia⁵¹ ha determinado que esta ley debe ser objeto de control previo automático por parte de la Corte Constitucional, limitado únicamente al examen de eventuales vicios de procedimiento en su formación. Es decir, una vez sancionada la ley que convoca al pueblo a decidir sobre la Constituyente, deberá remitirse inmediatamente a la Corte, conforme al artículo 241 numeral 2 de la Constitución Política de 1991 para que verifique que en su expedición se cumplieron todos los requisitos formales y competencias. Este control es posterior a la expedición de la ley, pero previo al pronunciamiento popular, es automático pues no requiere demanda ciudadana y se surte por el procedimiento ordinario, según ha precisado la Corte. Solo si la ley supera este filtro formal, podrá convocarse la consulta al pueblo. De este modo se resguarda la plena regularidad constitucional del proceso.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que, si bien el poder constituyente primario es originario, fundacional y no está sujeto a control jurisdiccional, la Asamblea Nacional Constituyente actúa en virtud de un encargo democrático específico, lo que implica límites funcionales y teleológicos derivados de la propia decisión popular que la convoca. En este sentido, la Corte Constitucional ha precisado que la Asamblea debe circunscribirse a la elaboración de una nueva Constitución, ejercer su mandato dentro de un período temporal definido y respetar

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015.

la voluntad del pueblo expresada en la convocatoria, así como los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y normas de *ius cogens*, como presupuestos de legitimidad democrática del proceso constituyente. Entre dichas limitaciones, la Corte Constitucional ha enumerado las siguientes: (i) La Asamblea debe ceñirse a hacer una Constitución y no otra cosa, lo cual excluye por ejemplo que se erija en poder legislativo ordinario o que tome medidas ajenas a su encargo constituyente, en palabras de la Corte: no puede, por ejemplo, revocar al Congreso en ejercicio de funciones ordinarias. (ii) Debe actuar por un tiempo limitado, es decir, su mandato es temporal y definido en la ley convocante. (iii) No puede defraudar la voluntad de los representados, lo que implica respetar la decisión popular que la convocó y ceñirse a los parámetros fijados en esa convocatoria⁵².

Adicionalmente, ha de respetar los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y las normas de *ius cogens* del derecho internacional. Esto significa que, aun en su soberanía, el constituyente colombiano no podría desconocer tratados de derechos humanos vigentes ni abolir garantías que formen parte del núcleo duro del *ius cogens*, por ejemplo, principios como la prohibición de la tortura, la prohibición de la esclavitud, etc., que son inderogables.

Finalmente, la Corte ha insistido en el principio de no regresividad en materia de derechos fundamentales y sociales, es decir, la Asamblea no puede suprimir derechos ya reconocidos ni adoptar medidas que impliquen un retroceso en su protección.

Los criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional en relación con el ejercicio del poder constituyente han sido incorporados en este proyecto de ley como parámetros de orientación democrática para el electorado y para los eventuales delegados y delegadas de la Asamblea. En tal sentido, se reconoce que la Asamblea Nacional Constituyente, como expresión del poder constituyente originario, podrá reformar integralmente la Constitución Política. No obstante, este proyecto promueve una concepción del proceso constituyente basada en la convivencia institucional, la continuidad del Estado y el respeto por la voluntad popular que da origen a la Asamblea, evitando decisiones que, sin ser jurídicamente imposibles, resulten políticamente disruptivas o innecesarias durante su funcionamiento.

De igual manera, se destaca que el proceso constituyente se concibe en armonía con los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos y con los principios del derecho internacional imperativo, los cuales constituyen referentes de legitimidad democrática del nuevo orden constitucional que eventualmente se adopte. Estas restricciones aseguran que el ejercicio del poder constituyente estará encauzado dentro de los márgenes del Estado de Derecho y la democracia liberal que definen nuestra identidad constitucional básica. En otras palabras, la Asamblea podrá hacer cambios profundos, por ejemplo, crear nuevas instituciones, redefinir el modelo económico, ampliar catálogos de derechos, etc., siempre y cuando no destruya los fundamentos

⁵² Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 2010, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto

esenciales de dignidad humana, derechos adquiridos y legalidad internacional que nuestra civilización jurídica ha consolidado.

Adicionalmente, la Corte Constitucional, en sentencias como la C-141 de 2010 y la C-574 de 2011, ha precisado que, si bien el poder constituyente originario no se encuentra sometido a control jurídico de validez en sentido estricto, el proceso mediante el cual se activa debe respetar el mandato democrático que lo convoca. En este sentido, la jurisprudencia ha destacado que la legitimidad del ejercicio constituyente se encuentra estrechamente vinculada a la fidelidad frente a la voluntad popular expresada en la consulta que lo origina y a las condiciones democráticas fijadas en la convocatoria.

Por ello, el presente proyecto de ley define con claridad el alcance del mandato popular que se someterá a consideración del electorado, no con el propósito de imponer límites jurídicos al poder constituyente, sino para garantizar que la ciudadanía cuente con información suficiente sobre los alcances de su decisión y para dotar al proceso constituyente de una base democrática clara y verificable. En concordancia con la Sentencia C-150 de 2015, la ley propuesta contiene la formulación precisa de la pregunta, así como la determinación de la competencia, composición y período de la Asamblea, asegurando que la decisión popular se adopte de manera informada y consciente. La ciudadanía decidirá, con conocimiento completo, si entrega este mandato al poder constituyente. En caso afirmativo, la Asamblea surgirá investida de legitimidad popular y también de un marco normativo previo que orientará su actuación.

En cuanto a la composición de la Asamblea, el proyecto de ley la define atendiendo a criterios de democracia representativa y participativa avanzados, conforme a nuestra realidad social. Se propone un total de 125 delegados y delegadas, número impar elegido para facilitar la toma de decisiones por mayorías simples y evitar empates. Esta Asamblea estará conformada mediante elección popular, bajo un sistema innovador que combina representación nacional con inclusión de grupos poblacionales históricamente excluidos, y garantizando la paridad de género. Tal diseño sigue las recomendaciones de incorporar enfoques de igualdad material en la integración del poder constituyente, de manera que la nueva Constitución sea fruto de la deliberación de toda la diversidad colombiana y no solo de las élites políticas tradicionales.

Según el articulado propuesto, habrá delegados elegidos por circunscripción nacional abierta, permitiendo la participación de partidos y movimientos políticos en general, junto a delegados provenientes de listas especiales de comunidades afrodescendientes, indígenas, campesinas y colombianos en el exterior, junto con criterios de inclusión de jóvenes, población LGBTIQ+ y víctimas del conflicto armado. En todos estos casos, se exige la participación equitativa de mujeres por lo menos la mitad serán mujeres en cada lista, para asegurar la paridad de género. Esta fórmula mixta busca conjugar la legitimidad del voto ciudadano universal con la necesidad de dar voz a sectores marginados que usualmente tienen escasa representación política. El resultado será una Asamblea plural, donde converjan las

regiones y las comunidades, las mayorías y las minorías, las mujeres y los hombres en condiciones de igualdad, reflejando el mosaico social colombiano.

Para viabilizar técnicamente esta elección especial, el proyecto de ley confiere al Presidente de la República facultades extraordinarias por seis meses contados desde la promulgación de la ley, con el fin de que expida decretos con fuerza de ley que precisen los detalles del sistema electoral de la Constituyente. En particular, estas normas reglamentarias deberán definir los requisitos para ser delegatario, por ejemplo, inhabilidades, edad mínima, etc., la definición de cada uno de los grupos poblacionales mencionados y las modalidades de los mecanismos democráticos internos mediante los cuales cada grupo presentará sus listas de candidatos.

Esto último es importante para respetar la autonomía de dichos sectores, por ejemplo, se podría estipular que las comunidades indígenas elijan en congresos o asambleas sus candidatos, que las organizaciones de víctimas registradas definan las listas de víctimas, etc., siempre con criterios democráticos y transparentes.

Las facultades extraordinarias permiten así llenar los detalles operativos con agilidad, dado que el tiempo para organizar la elección sería corto una vez aprobada la convocatoria. La delegación legislativa limitada en este punto está autorizada por el artículo 150 numeral 10 de la Constitución, y su uso en el proyecto se justifica para asegurar la eficacia e inclusión del proceso electoral constituyente. Cabe resaltar que dichas facultades estarán ceñidas estrictamente a la reglamentación de lo dispuesto por la ley, sin posibilidad de desbordarlo.

Finalmente, el proyecto de ley fija también la duración de la Asamblea, esto es, tres meses desde su instalación, y señala la fecha tentativa para la consulta popular que definirá su convocatoria, así como un conjunto de disposiciones para garantizar la correcta ejecución del mecanismo de participación. En armonía con la Ley Estatutaria 1757 de 2015 sobre mecanismos de participación ciudadana, se contemplan artículos referentes a la organización electoral, para que las autoridades electorales preparen la logística y aseguren la transparencia de la votación, a las campañas por el Sí, por el No o la abstención, garantizando equidad en la financiación y espacios para la deliberación, conforme al artículo 34 de la Ley 1757, y a la pedagogía ciudadana, encomendada al Gobierno Nacional y autoridades locales, para informar y educar a la población sobre el alcance de la consulta y el proceso constituyente.

Asimismo, se ordena la comunicación formal a la Registraduría Nacional para que active los preparativos del certamen democrático. Todas estas previsiones buscan asegurar que la decisión popular sea el resultado de un proceso libre, consciente e informado, pilares esenciales de la democracia participativa.

Reglas como estas profundizan el carácter participativo de la democracia en tanto aseguran que la voluntad de la ciudadanía sea respetada adecuadamente, evitando distorsiones o interferencias indebidas. En suma, el andamiaje legal aquí propuesto brinda garantías de transparencia, equilibrio y control en cada etapa desde la discusión parlamentaria, revisión constitucional previa, campaña abierta y finalmente en la expresión soberana del pueblo en las urnas.

Proyecto de Ley N° ____de 2025 Senado, ____de 2025 Cámara

Por medio del cual se convoca al pueblo colombiano para que, mediante votación popular, decida sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente, se determinan su competencia, período y composición, y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales, especialmente las conferidas por los artículos 374 y 376 de la Constitución Política, y previo cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento legal,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto disponer que el pueblo colombiano, mediante votación popular, decida sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 374 y 376 de la Constitución Política. Para tal efecto, esta ley determina la competencia, el período y la composición de dicha Asamblea, así como las disposiciones necesarias para hacer efectiva su convocatoria y funcionamiento.

Artículo 2. Composición de la Asamblea y sistema de elección de los delegados y delegadas. La Asamblea Constituyente estará conformada por ciento veinticinco (125) delegados y delegadas, elegidos(as) por voto popular, mediante el siguiente sistema de circunscripciones:

- a) Circunscripción nacional: Ochenta y siete (87) delegados y delegadas serán elegidos de listas presentadas en la circunscripción nacional. En dichas listas deberá garantizarse la paridad de género de manera que al menos el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas correspondan a mujeres.
- b) Circunscripciones especiales: Serán elegidos delegados y delegadas en las siguientes circunscripciones especiales, mediante listas presentadas por los respectivos grupos poblacionales, conforme a su autonomía organizativa y a la reglamentación que se expida:

- 1. Pueblo afrodescendiente: diez (10) delegados y delegadas, elegidos de listas presentadas por las comunidades

afrocolombianas, incluidas las comunidades raizales y palenqueras, deben ser por lo menos cinco (5) mujeres. Los delegados que aspiren a integrar la Asamblea Constituyente deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido miembros de la comisión consultiva de alto nivel, del espacio nacional de consulta previa o de una organización de carácter nacional de acuerdo con la certificación que expida el Ministerio del Interior.

2. Pueblos indígenas: diez (10) delegados y delegadas, elegidos de listas presentadas por los pueblos y autoridades indígenas, deben ser por lo menos cinco (5) mujeres.
3. Comunidades campesinas: diez (10) delegados y delegadas, elegidos de listas presentadas por comunidades y organizaciones campesinas de las zonas rurales del país, deben ser por lo menos cinco (5) mujeres.
4. Circunscripciones transitorias especiales para la paz: dieciséis (16) delegados y delegadas, uno por cada circunscripción elegidos conforme con lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2021, deben ser por lo menos 8 mujeres.
5. Colombianos residentes en el exterior: dos (2) delegados(as) elegidos(as) de listas presentadas por los colombianos y colombianas residentes en el exterior; se garantizará la paridad en la conformación de las listas.

Parágrafo 1. Las listas presentadas en la circunscripción nacional deberán incluir, de manera efectiva y verificable, la participación de personas jóvenes, en condición de discapacidad, población LGBTIQ+, de víctimas del conflicto armado y víctimas de otras violencias sociales, sin que ello implique la creación de circunscripciones adicionales ni la asignación de cupos rígidos distintos a los previstos en el presente artículo.

En todos los casos, la elaboración de las listas deberá garantizar la paridad de género. Las listas que no cumplan con estos requisitos no podrán ser inscritas. La paridad de género en la conformación de las listas no deberá interpretarse como paridad en el resultado.

Parágrafo 2. El proceso de elección deberá establecer la participación de las personas en condición de discapacidad y los ajustes razonables pertinentes para materializar su participación.

Artículo 3. Competencia de la Asamblea Constituyente. La Asamblea Constituyente reformará la constitución política; no obstante, tendrá como límites infranqueables los compromisos adquiridos previamente por el Estado en materia de tratados internacionales sobre Derechos Humanos, Derecho Humanitario, las normas del Ius Cogens, la prohibición de retroceso en materia de derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, los derechos derivados de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los derechos adquiridos de los

campesinos, pueblos indígenas, afros, raizales, palenqueros y romm.

Parágrafo. Para efectos de interpretación de la convocatoria, la Asamblea desarrollará su deliberación y sus decisiones en armonía con los principios del Estado Social de Derecho, con el respeto por la dignidad humana y la democracia constitucional, y considerando los compromisos internacionales del Estado en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, como referentes de legitimidad del orden constitucional.

Artículo 4. Fecha de iniciación y período de la Asamblea. De convocarse la Asamblea Constituyente esta deberá realizarse entre los dos (2) y los seis (6) meses, a partir del pronunciamiento de la Corte Constitucional, de acuerdo con el inciso e) del artículo 33 de la ley 1757 de 2015.

Parágrafo. Una vez instalada la Asamblea Constituyente y durante el término de su funcionamiento, el Congreso de la República no ejercerá la facultad de reformar la Constitución, de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 376 de la Constitución Política. El Congreso y las demás autoridades conservarán sus atribuciones en las materias no reservadas a la Asamblea y deberán colaborar armónicamente con ésta para el cumplimiento de su mandato.

Artículo 5. Convocatoria. Convócase al pueblo de Colombia para que, en ejercicio de su poder soberano, decida mediante voto por el Sí o por el No, en la fecha y bajo las condiciones señaladas en esta ley, la siguiente pregunta única:

¿Aprueba usted que se convoque, una Asamblea Constituyente, elegida por voto popular, integrada por 125 personas que representen de manera plural a los distintos sectores sociales del país, para reformar la Constitución Política de Colombia y que sesione por un periodo de tres meses y que tenga como principio el no retroceso en materia de tratados internacionales y derechos humanos, sociales, económicos, culturales y ambientales?

Opciones de voto: SÍ (apruebo la convocatoria de la Asamblea Constituyente en los términos anteriores) o NO (no apruebo la convocatoria).

Parágrafo 1. La fecha de la votación popular sobre la anterior pregunta será hasta dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, para garantizar suficiente difusión y pedagogía Constituyente.

Parágrafo 2. Para entender aprobada la convocatoria de la Asamblea Constituyente se requerirá, conforme al artículo 376 de la Constitución Política, que el número de votos por la opción SÍ equivalga, al menos, a la tercera parte del total de ciudadanos que integran el censo nacional electoral.

Artículo 6. Organización electoral. La Organización Electoral adoptará todas las medidas necesarias para garantizar el normal desarrollo de la votación popular

convocada mediante esta ley, de conformidad con los principios de eficiencia, transparencia e imparcialidad de la función electoral. En especial, la Organización Electoral deberá asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política, la Ley Estatutaria 134 de 1994, la Ley Estatutaria 1757 de 2015 y demás normas aplicables a los mecanismos de participación ciudadana de carácter nacional.

Corresponderá a la Organización Electoral efectuar la convocatoria formal a la consulta popular en la fecha señalada, organizar la logística electoral, designar jurados de votación, establecer los puestos de votación, incluyendo mesas en el exterior para colombianos residentes fuera del país, imprimir las tarjetas electorales con la pregunta y opciones, divulgar los resultados y en general realizar todas las acciones propias de un proceso electoral de carácter nacional. Para el adecuado cumplimiento de estas funciones, las entidades competentes incorporarán las partidas presupuestales requeridas y podrán realizar contrataciones de urgencia si el calendario apremia, conforme al régimen legal.

Parágrafo 1. En consideración a la trascendencia del mecanismo y a fin de promover la más amplia participación, la jornada de votación de la consulta popular sobre la Asamblea Constituyente no podrá coincidir con otra elección ordinaria o mecanismo de participación diferente. Será una jornada electoral dedicada exclusivamente a la pregunta aquí definida, garantizando así la concentración del electorado en el debate constituyente.

Parágrafo 2. Para garantizar la transparencia y verificabilidad del proceso, las organizaciones sociales, étnicas y políticas debidamente acreditadas podrán ejercer veeduría electoral durante la jornada y el escrutinio, con acceso a copias de actas, formularios y registros oficiales, y facultad para presentar reclamaciones y solicitudes de revisión conforme a la ley electoral. La Registraduría Nacional y el Consejo Nacional Electoral garantizarán los mecanismos de auditoría y revisión correspondientes, sin afectar la autonomía ni la imparcialidad de los jurados de votación.

La Procuraduría General garantizará la dinámica y desarrollo eficaz de los procesos de veeduría ciudadana electorales señalados en el presente Parágrafo, de conformidad con lo establecido en la Ley 850 de 2003.

Artículo 7. Campaña. De conformidad con el artículo 34 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, a partir de la vigencia de la presente ley y hasta las 24 horas del día inmediatamente anterior a la votación se podrán desarrollar campañas por el “Sí”, por el “No” o por la abstención relativas a la materia objeto de la consulta popular aquí dispuesta.

Todas las campañas deberán respetar los topes de financiación, límites de publicidad y demás condiciones previstas en la normativa vigente. El Consejo Nacional Electoral regulará las garantías para los diferentes comités de campaña, asegurando condiciones de equidad en el acceso a medios de comunicación y en la realización de eventos proselitistas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1757 de 2015 y demás disposiciones pertinentes.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, los grupos significativos de ciudadanos y las organizaciones sociales o movimiento sociales y populares que deseen promover alguna de las opciones, ya sea el voto por el “Sí”, por el “No” o la abstención deliberada, deberán registrar sus comités ante la autoridad electoral y estarán sujetos al seguimiento y control del financiamiento por parte de esta.

Parágrafo. El Gobierno Nacional garantizará la asignación de espacios gratuitos en los medios de comunicación del Estado para la difusión equilibrada de las posiciones a favor, en contra o de la abstención de la convocatoria de la Asamblea, en cumplimiento del mandato de objetividad e igualdad en los mecanismos de participación.

Artículo 8. *Pedagogía.* El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, en articulación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de la Cultura, de las Artes y los Saberes, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y demás entidades competentes, y con el apoyo de las administraciones departamentales, distritales y municipales, desarrollará una campaña pedagógica y divulgativa sobre la convocatoria. Dicha campaña tiene por objeto informar clara y objetivamente a la ciudadanía acerca del contenido de la pregunta, las implicaciones de votar por el Sí, por el No o por la abstención deliberada, el significado de una Asamblea Constituyente, los límites y alcances definidos, y en general todo lo relacionado con el trámite y contenido de esta iniciativa de reforma.

En desarrollo de lo anterior, el Gobierno nacional podrá diseñar y difundir materiales educativos, impresos, audiovisuales, digitales, convocar eventos, foros y talleres abiertos a la comunidad, y utilizar los tiempos oficiales en radio y televisión para tal fin. Estas actividades pedagógicas deberán ajustarse a los principios de veracidad, imparcialidad y pluralismo, evitando inducir el voto en uno u otro sentido, y estarán sujetas a la vigilancia de la Organización Electoral.

Se dará especial énfasis a la difusión en regiones y poblaciones históricamente excluidas como jóvenes, comunidades étnicas, colombianos en el exterior, campesinos, población en condiciones de discapacidad y organizaciones sociales y populares, con el fin de garantizar que toda la ciudadanía tenga la oportunidad de comprender y participar en este proceso democrático. Para tal fin, las acciones de difusión que se adelanten deberán ser articuladas y coordinadas con las instancias de participación ciudadana a nivel nacional y territorial.

Artículo 9. *Comunicación a la Registraduría Nacional del Estado Civil.* Por conducto del Ministerio del Interior, comuníquese al Registrador Nacional del Estado Civil la convocatoria dispuesta en la presente ley, para que, en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales, adopte las medidas administrativas, logísticas, técnicas y operativas necesarias para la organización, dirección y ejecución del proceso electoral correspondiente, de conformidad con la Constitución Política y la ley.

Artículo 10. *Control constitucional.* De conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 241 de la Constitución Política, una vez sancionada la presente ley por el Presidente de la República de Colombia, remítase el texto íntegro a la Corte Constitucional para que esta ejerza el control de constitucionalidad.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y se derogan todas las disposiciones que le sean concedidas.