

ANÁLISIS

TÉCNICO Y JURÍDICO SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE UNA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE



Asociación Colombiana
de Ciudades Capitales

Síntesis

La convocatoria de una asamblea constituyente no tiene ninguna justificación. La solución de los principales problemas del país está exclusivamente en manos del Presidente de la República y su gobierno, con el marco constitucional y legal vigente.

Lo que el Gobierno llama “bloqueo institucional” es la dinámica de un sistema constitucional de frenos y contrapesos, no una parálisis institucional, y es la expresión natural del desarrollo del estado social de derecho, donde las diferencias políticas se tramitan mediante debate, control y

deliberación, no mediante la sustitución autoritaria de la constitución.

Por lo anterior, la propuesta tiene baja viabilidad de prosperar, va en contravía de numerosas decisiones de la Corte Constitucional e implica riesgos institucionales por la suplantación de competencias, por tratarse de una reforma constitucional sin límite alguno, que dejaría al país en un escenario incierto de reformulación nacional, institucional y política, que amenaza los logros alcanzados en materia de autonomía territorial plasmada en el consenso que derivó en la Constitución Política de 1991.

1. Consideraciones generales y contexto normativo

El Proyecto de Ley objeto de análisis busca desarrollar los artículos 374 y 376 de la Constitución Política de 1991, que facultan al Congreso de la República para consultar al pueblo colombiano sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC).

La iniciativa se presenta en un contexto de fragmentación política, tensión institucional y desaceleración legislativa, donde el Gobierno Nacional ha planteado la necesidad de un nuevo pacto constitucional como salida al llamado “bloqueo institucional” entre las ramas del poder público.

Formalmente, el trámite previsto por la Constitución es:

1. Aprobación por mayoría absoluta en Senado y Cámara.
2. Sanción presidencial.

3. Revisión previa por la Corte Constitucional.

4. Realización de un referendo popular en que la ciudadanía decide si aprueba o no la convocatoria a la Asamblea Constituyente o la reforma constitucional propuesta.

No obstante, el análisis técnico revela tensiones jurídicas y riesgos institucionales relevantes:

Competencia y alcance: El proyecto permite a la Asamblea “reformular la totalidad de la Constitución”, lo que podría exceder el marco del poder constituyente derivado y configurar una sustitución del orden constitucional, lo cual la Corte Constitucional ha prohibido expresamente (sentencias C-180/94 y C-551/03).



Composición y representación: La Asamblea estaría integrada por 71 delegatarios, de los cuales 27 provendrían de circunscripciones especiales (étnicas, sociales y sectoriales). Si bien busca inclusión y paridad, esta estructura rompe el principio del voto igualitario, otorgando una sobrerrepresentación a grupos minoritarios y afectando la expresión universal del sufragio.

Facultades del Ejecutivo: El proyecto otorga al Presidente facultades extraordinarias para definir criterios de elegibilidad y mecanismos de elección, lo que constituye una injerencia indebida en

la organización del proceso constituyente y vulnera la separación de poderes (arts. 113 y 150.10 C.P.).

Límites materiales: Aunque se fijan límites formales (respeto a tratados internacionales y derechos humanos), no se delimitan temas de reforma específicos, abriendo la posibilidad de una reconfiguración completa del sistema institucional.

Tiempos: El período propuesto de tres meses de sesiones es insuficiente para una deliberación profunda. La Asamblea de 1991 contó con cinco meses y un consenso político amplio.

2. Viabilidad política del trámite

- El proyecto enfrenta muy baja viabilidad legislativa.
- El proyecto requiere mayorías absolutas en Congreso (55 senadores, 94 representantes), que el Gobierno no tiene debido a una coalición fragmentada y oposición consolidada.

Varios partidos ya llaman a rechazar la iniciativa y alertan a la ciudadanía sobre riesgos de desestabilización y motivaciones electorales.

- La Corte Constitucional podría declarar inexecutable parcialmente el proyecto

por exceder límites constitucionales.

El referendo exige un quórum mínimo difícil de alcanzar (12,9 millones de votos), especialmente con alta abstención y polarización.

- El periodo propuesto de sesiones chocará con el calendario electoral de 2026, generando riesgos de interferencia política y afectación del proceso democrático.
- En conjunto, el trámite es política y jurídicamente complejo en el corto plazo.

3. Valoración política

- Preocupa que el proyecto actual permita competencia total para reformas amplias, incluyendo aquellas que no han podido avanzar en el Congreso.
- La composición de la Asamblea no refleja adecuadamente la participación de la ciudadanía común, otorgando sobrerrepresentación a grupos



específicos, lo cual afecta el principio de voto igualitario y la representatividad democrática.

- Más que una reforma, la iniciativa parece un instrumento político-electoral para reconfigurar narrativas y fortalecer al Gobierno.
- El diseño del referendo de convocatoria incluye dos preguntas (una sobre la convocatoria y otra sobre la

competencia total), lo que puede inducir confusión en el votante y comprometer la claridad del mandato popular.

- En la práctica, el proyecto parece orientado más a reconfigurar el debate político y consolidar una narrativa de transformación, que a impulsar una reforma constitucional viable. Su principal efecto se proyecta en el plano discursivo y electoral, más que en el institucional.

4. Viabilidad jurídica del trámite

- La exposición de motivos sostiene la ineficacia de la institucionalidad del Estado para resolver problemáticas estructurales, pero no define con precisión la magnitud de esas deficiencias, lo que dificulta justificar la necesidad de convocar una Asamblea Constituyente.
- El documento combina referencias dispersas a derechos e instituciones que se pretenden reformar, pero en el articulado plantea una modificación total, no parcial, de la Constitución, generando una contradicción y un alto grado de ambigüedad.
- La falta de claridad sobre las supuestas deficiencias estructurales impide comprender la necesidad de sustituir integralmente la Constitución de 1991 y evidencia que la propuesta obedece a una decisión política más que a una necesidad institucional comprobable.
- Aunque la Constitución de 1991 no establece cláusulas pétreas que hagan inmodificables sus disposiciones, ello

no implica la posibilidad de su sustitución integral. En principio podría pensarse que la Carta prevé su modificación total, pero la jurisprudencia ha delimitado esa interpretación.

- En la Sentencia C-551 de 2003, con ponencia del hoy Ministro de Justicia Eduardo Montealegre Lynett, la Corte Constitucional precisó que ningún mecanismo de reforma (referendo, acto legislativo o asamblea) puede implicar la refundación del Estado.
- En dicha sentencia, la Corte analizó cómo el proyecto de Ley 796 de 2003 otorgaba a la Asamblea facultades para “reformular la totalidad de la Constitución” y concluyó que ello constituía una sustitución integral, no una reforma parcial.
- Cuando una propuesta de reforma carece de un marco temático concreto, se vulneran los principios de unidad de materia y conexidad lógica exigidos por la jurisprudencia constitucional.



5. Análisis específico

5.1. Violación del principio de voto igualitario y representación democrática

El proyecto propone una Asamblea Constituyente de 71 delegatarios, pero sólo 44 serían elegidos por circunscripción nacional mediante voto popular general, mientras que 27 tendrían escaños fijos garantizados para grupos étnicos, sociales y poblacionales (afrodescendientes, indígenas, campesinos, víctimas, sindicatos, jóvenes, pueblos Rrom, raizales, madres cabeza de familia, LGBTIQ+, y migrantes en el exterior).

Esta configuración rompe la proporcionalidad del voto y vulnera los principios básicos de igualdad democrática porque:

- No todos los votos tienen el mismo valor ni efecto en la elección.
- Se privilegia la representación de minorías sin correlación con su peso poblacional.
- Se distorsiona la expresión unívoca de la voluntad popular.

Vulneraciones constitucionales

- Art. 1: Estado social de derecho basado en la participación y la igualdad.
- Art. 3: Soberanía popular como mandato igualitario.
- Art. 40: Derecho a votar y ser elegido en condiciones de igualdad.

- Art. 103: Principio de participación igualitaria.
- Art. 376: Convocatoria de asamblea conforme a la voluntad soberana del pueblo.

Vulneraciones internacionales

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 25).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Arts. 23 y 24).

Jurisprudencia relevante

- C-150 de 2015: Igualdad del voto como base de la representación democrática.
- C-1040 de 2005 y C-141 de 2010: Límites del poder constituyente derivado.
- C-551 de 2003: Defensa de la soberanía popular y la igualdad participativa.

Excepciones no aplicables

Las circunscripciones especiales han sido constitucionalmente aceptadas para garantizar una representación de minorías en órganos legislativos, que no podrían llegar a tener participación si se les aplican las reglas generales para la elección, entendiendo que cabe un sentido de proporción democrática de la representación, que no vulnera los



derechos de las mayorías en la ecuación. En contextos de acuerdos de paz o justicia transicional, se establecen otros tipos de excepciones, solamente de cara al cierre de los conflictos armados, que no es el caso.

5.2. La invocación del “bloqueo institucional” como justificación

El Gobierno Nacional sustenta la convocatoria en un supuesto bloqueo institucional entre el Congreso, la Corte Constitucional y el Ejecutivo. Sin embargo, dicho “bloqueo” constituye en realidad una manifestación legítima del equilibrio democrático.

En el sistema presidencial colombiano:

- El Congreso ejerce su función de control al oponerse a iniciativas inconvenientes, inconstitucionales o ilegales.
- Las Cortes garantizan la constitucionalidad de las acciones del Gobierno y la protección de derechos fundamentales.
- Esta dinámica representa un sistema de frenos y contrapesos, no una parálisis institucional.
- El denominado “bloqueo” es la expresión natural del desarrollo del Estado social de derecho, donde las diferencias políticas se tramitan mediante debate, control y deliberación, no mediante sustitución constitucional.
- En este gobierno, los proyectos de ley han sido formalmente radicados,

debatidos y definidos sus trámites en el Congreso de la República,

- Ha habido participación activa de todos los partidos políticos en procesos como los de la reforma laboral y la reforma al sistema de salud.
- Frente a la garantía efectiva del derecho a la vivienda, por ejemplo, no ha sido a través de leyes, sino a través de la expedición de múltiples Resoluciones para cambiar condiciones, regulaciones vigentes que están en decretos.
- Por el contrario se han acabado programas como los de Mi Casa YA y Mejora tu Casa, políticas esenciales de acceso a la vivienda de interés social y prioritaria en todo el país.
- A la fecha, no se conoce de un programa claro del gobierno en ese sentido.
- La vía constitucional no es la ruta para introducir ese tipo de cambios estructurales a los modelos de trabajo que son 100% potestad del ejecutivo.
- Es el trabajo en políticas públicas claras, programas y proyectos realmente financiados, lo que más beneficios puede generar a la población colombiana.

5.3. El argumento del modelo institucional vigente es insuficiente para garantizar los fines del Estado Social de Derecho.



- No se conoce de un programa del gobierno nacional que tuviera una proposición de modernización y/o reestructuración del Estado. Ni siquiera para la rama ejecutiva misma.
- La única propuesta aparte de todo lo que planteó dispersamente en el plan nacional de desarrollo, con estatus de Ley y además aprobada, fue la creación del Ministerio de la Igualdad, creación que terminó derogándose por vicios de trámite por parte de la Corte Constitucional, y que, en este tiempo de vida de hecho, sigue fuertemente cuestionado por sus bajos niveles de ejecución e impacto esperado en sectores poblacionales tan relevantes como los de su alcance.
- Frente a las demás ramas de poder público (legislativa y judicial), no se denota una propuesta clara de modificación durante estos 3 años. Las vías ordinarias están abiertas.
- Una reforma basada en la autonomía territorial indígena y el reconocimiento normativo y desarrollo legislativo pendiente, es de aclarar que ésta hoy existe
- Los resguardos indígenas poseen gobernanza propia y son sujetos de transferencias directas para su uso autónomo a través de fuentes como el Sistema General de Participaciones – SGP.
- Al año el SGP les transfiere el 0,48% del total, unos \$389,5 mil millones solo para este 2025.
- El mismo gobierno ha propuesto

cambios que están siendo discutidos para el incremento de ese porcentaje de distribución a comunidades indígenas al 1%, para pasar a \$811,5 mil millones en total a cifras 2025. Esto denota que la vía legislativa ya está siendo usada debidamente para este tipo de consideraciones.

- De hecho esta proposición, proviene de la expedición del Acto Legislativo 03 de 2024, que está en proceso de ser reglamentado por el gobierno nacional, quien no ha dado lo espacios suficientes y necesarios para dar tales discusiones y aportes.
- Igual situación sucede con la proposición de transformación de los órganos de control Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación.
- La reforma a la Contraloría General de la Nación es algo que se ha venido ventilando desde diferentes instancias hace tiempo.
- El alcance de convertirla en un tribunal de cuentas conlleva decisiones que, a nuestro parecer, hoy la CGN ya cumple.
- Ser un organismo fiscalizador superior para controlar la gestión económica y el uso de los recursos públicos, con funciones de auditor, verificación de la eficiencia y legalidad de los gastos, y juzgamiento cuando a ello haya lugar, son responsabilidades y competencias que ya la Contraloría lidera en la estructura de la administración pública.



- Por el contrario, pueden explorarse mecanismos de racionalización de su modelo de trabajo, que hoy con representación institucional altamente costosa en gasto público, y autonomía tanto a nivel nacional, como departamental y municipal, no está generando los resultados esperados, pues los niveles de corrupción y transparencia en el uso de los recursos públicos aún persisten y en altísimos niveles.
- Aquí la propuesta debería estar abocada más bien a la racionalización de toda esa institucionalidad en los 3 niveles de gobierno, y evaluar su costo.
- En el caso de la Procuraduría General de la Nación hay un par de aspectos a considerar.
- Una Procuraduría con funciones de justicia restaurativa, la llevaría a un modelo de justicia enfocado en la reparación del daño causado a las víctimas y a la comunidad, y en la responsabilidad del infractor de enmendar sus acciones, en lugar de centrarse únicamente en el castigo.
- Hoy, el enfoque preventivo, de intervención y disciplinario permite dirigir y centrar su atención en la representación de la sociedad ante el Estado, vigilando la integridad y la transparencia de la administración pública para la garantía de los derechos humanos y del ciudadano, la preservación del patrimonio público, y el mejoramiento del bienestar y la prosperidad de la ciudadanía.
- En este escenario, un enfoque de justicia restaurativa no podría solo buscar la sanación, la verdad y el perdón a través del diálogo, la rendición de cuentas del delincuente, y la reintegración de las partes involucradas.
- Hoy, con la alta representación institucional en el territorio con procuradurías departamentales, distritales y municipales, lo que sí debería prever, es por el mejoramiento y racionalización de los esfuerzos del Estado,
- Evitar al máximo las eventuales duplicidades de competencias con las Personerías territoriales,
- Crear un ecosistema que permita aprovechar el fortalecimiento de la función preventiva en cada una de las instituciones públicas de los tres niveles de gobierno. Prevenir antes que sancionar.
- Igual atención requeriría la fusión de intervención y disciplinaria.

5.4 . Riesgos Institucionales y Financieros

De la composición de la asamblea, si bien la constitución no la establece, de los 71 delegatarios el 30% (21) corresponden a

grupos poblacionales que el gobierno nacional considera aliados estratégicos dentro de su proceso, esto considerando el



supuesto de que al menos tengan la mitad de los representantes por circunscripción nacional, establecería mayorías que el gobierno cuente con mayorías en el proceso.

Riesgos fiscales de la segunda pregunta del Proyecto (modificar totalmente la constitución)

- Se pone en riesgo la autonomía territorial establecida en el artículo 287, la cual incluye administración de recursos y tributos para el cumplimiento de sus funciones.
- Se pone en riesgo la protección de ingresos tributarios de locales de las ET, así como la autonomía de decretar tributos y contribuciones que se encuentren en el marco de la CPC y la ley. Establecidos en el artículo 294, el artículo 295 y 362
- Deja abierta la posibilidad de modificar desde este ámbito nuevamente los artículos 356 y 357 en el ámbito de competencias y distribución de recurso, así como su fórmula de crecimiento.

5.5. Perspectiva doctrinal

Autores como Giovanni Sartori y Roberto Gargarella señalan que las tensiones entre poderes son síntomas de una democracia funcional, no de su fracaso. Estas fricciones evitan la concentración de poder y preservan la soberanía popular frente a impulsos autoritarios o mayoritarismos coyunturales.

- El sistema general de regalías tiene origen constitucional, razón por la cual este también puede ser afectado en su naturaleza a través de la modificación del artículo 361 y en su distribución territorial.
- Incertidumbre jurídica y fiscal por la amplitud del mandato constituyente para modificar el régimen de transferencias.
- Riesgo de desfinanciamiento temporal del SGR y otras fuentes importantes si se suspende o reconfigurara la distribución territorial.
- Posible aumento del riesgo país y volatilidad en el mercado de deuda pública (TES) por expectativas de cambio institucional.
- Reducción temporal en los flujos de inversión y recaudo de impuestos territoriales, especialmente ICA y predial.
- Sobrecarga administrativa en alcaldías capitales para campañas pedagógicas y de participación.

6. Referente histórico: Asamblea Constituyente de 1991

La Asamblea de 1991 estuvo conformada por 70 constituyentes elegidos mediante listas nacionales, sin cuotas extensivas por sectores. Solo se reservaron dos curules indígenas. El proceso duró cinco meses, tuvo mandato social claro (paz y apertura democrática) y gozó de consenso político transversal, garantizando legitimidad y deliberación suficiente.



El modelo actual, al fragmentar la representación y reducir el tiempo de deliberación, debilita la legitimidad y la gobernabilidad del proceso.

7. Conclusiones y mensajes clave para los alcaldes

1. La composición sectorial de la Asamblea Constituyente vulnera el principio del voto igualitario y contradice los fundamentos de la democracia representativa.
2. El supuesto bloqueo institucional no es una falla, sino una expresión legítima del equilibrio de poderes y la protección constitucional.
3. El proyecto carece de viabilidad política y jurídica, y plantea riesgos de concentración de poder en el Ejecutivo.
4. El tiempo y los procedimientos propuestos son inviables, en especial frente al calendario electoral de 2026.
5. La Corte Constitucional probablemente intervendría para preservar la supremacía constitucional ante la posible sustitución del orden vigente.
6. El antecedente de 1991 demuestra que la legitimidad constituyente depende del consenso político, la igualdad del voto y la deliberación amplia.





    /Asocapitales

 info@asocapitales.co |  www.asocapitales.co |  (57+1) 555 75 41