

Sentencia C-033-09

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO-Término de caducidad

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO Y PROYECTO DE LEY-Alcance

PRINCIPIO DE IDENTIDAD RELATIVA EN PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO Y PROYECTO DE LEY-Alcance

ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2007-Trámite legislativo

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD Y DE IDENTIDAD RELATIVA-Contenidos

En virtud del principio de consecutividad, los proyectos de ley deben surtir cuatro debates de manera sucesiva, tanto en comisiones como en plenarias, salvo las excepciones plasmadas en la Constitución y la ley; y los actos legislativos ocho debates, en dos períodos ordinarios y consecutivos, cuatro en cada uno de ellos, dos en cada cámara, los cuales deben realizarse en su integridad dado que para el trámite de las reformas constitucionales ni la Constitución ni la ley ha previsto excepción alguna; en tanto que en virtud del principio de identidad y su carácter flexible o relativo, los proyectos de ley o de acto legislativo, que si bien deben surtir todos los debates reglamentarios, su texto no necesariamente debe ser idéntico durante el desarrollo de los mismos, pues durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones o supresiones que juzgue necesarias. Lo que se exige para dar cumplimiento al principio de consecutividad, en armonía con el principio de identidad relativa, es que se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre de cada una de sus normas en particular.

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD Y DE IDENTIDAD RELATIVA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Modificaciones y adiciones que se introduzcan deben guardar conexidad con asuntos previamente debatidos

Las modificaciones y adiciones que se surtan en el curso de los debates parlamentarios, deben respetar los principios de consecutividad e identidad relativa. Esto es, en cada debate sólo pueden discutirse los asuntos que hayan sido considerados en los debates precedentes, y las modificaciones y adiciones que se introduzcan deben guardar relación de conexidad con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores del trámite legislativo.

PROYECTO DE LEY O ACTO LEGISLATIVO-Facultad de introducir adiciones o modificaciones no es ilimitada

La facultad que tienen las cámaras de introducir adiciones o modificaciones no es ilimitada, en tanto que deben respetar el principio de unidad o identidad de materia, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados al contenido del proyecto debatido y aprobado en comisiones.

COMISION DE CONCILIACION-Funciones

COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION-Actuación debe enmarcarse dentro de los principios de consecutividad e identidad relativa

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE DE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Vulneración por inclusión de modificación que no fue debatida ni votada en una de las cámaras/ACTO LEGISLATIVO-Tema no fue objeto de debate ni votación en comisión primera ni en plenaria de la Cámara

La Comisión Primera de la Cámara de Representantes y la Plenaria de la misma, nunca debatieron o votaron la propuesta de organizar a las ciudades de Tumaco, Popayán, Tunja, Turbo y Cúcuta como Distritos Especiales, durante la primera o la segunda vuelta del trámite del Acto Legislativo 2 de 2007. Estas propuestas normativas sólo fueron aceptadas por la Plenaria de la Cámara, “para darle curso al proyecto”, al aprobar el texto en la etapa de conciliación. No obstante, explícitamente se decidió no considerarlas ni votarlas. Por lo tanto, es claro que los apartes normativos del Acto legislativo acusado, referidos a los cinco municipios mencionados, violan la Constitución al desconocer el principio de consecutividad, que debe observarse en el trámite de toda reforma constitucional.

COMISION DE CONCILIACION-Inconstitucionalidad por vicios de trámite no puede ser convalidada por el mecanismo de la conciliación

Si bien las comisiones accidentales, al conciliar los textos disímiles, bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes o crear nuevos textos en reemplazo de esos artículos, siempre y cuando no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad; es decir, que la adición o modificación debe referirse al asunto o materia que haya sido objeto de aprobación en primer debate, también pueden modificar, de manera excepcional, otros artículos que guarden íntima relación o conexos con los artículos disímiles, siempre y cuando tal decisión se someta a la aprobación mayoritaria de las Plenarias de las Cámaras, en el presente caso, la Comisión de Conciliación excedió su competencia, al haber incluido los apartes adicionales introducidos por el Senado de la República, y bajo el pretexto de estar conciliando propuestas normativas que fueron aprobadas de forma diferente por cada Cámara, se introdujeron textos que no fueron considerados por una de ellas, y en tal sentido, la Comisión de Conciliación no ‘concilió’ las diferencias entre la forma en que las propuestas normativas sobre una misma materia fueron aprobadas por una y otra Cámara, sino que adicionó el texto con temas nuevos y distintos, tratados e introducidos por la otra Cámara, que carecían de identidad temática.

ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2007-Organiza a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico

Referencia: expediente D-7302

Demandante: Diana Therán Acevedo

Acto legislativo número 2 de 2007, artículos 1° y 2°, parciales

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil nueve (2009)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Diana Therán Acevedo solicitó a la Corte Constitucional que declare inexecutable los artículos 1° y 2°, parciales, del Acto Legislativo número 2 de 2007. La demanda fue admitida por el Magistrado ponente mediante auto de 22 de mayo de 2008.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas, resaltando las partes demandadas:

Acto Legislativo número 02 de 2007

(julio 6)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política:

Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Popayán se organiza como Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.

La Ciudad de Tunja, capital del departamento de Boyacá, se organizará como Distrito Histórico y Cultural, con un régimen Fiscal y Administrativo propio determinado por la Constitución y por las leyes especiales que para el efecto se expidan.

El municipio portuario de Turbo (Antioquia) también se constituirá en Distrito Especial.

El municipio de Cúcuta se constituirá como Distrito Especial Fronterizo y Turístico.

Artículo 2°. El artículo 328 de la Constitución Política quedará así:

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

Parágrafo. Los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, no recibirán por ninguna circunstancia, menores ingresos por el Sistema General de Participaciones o por cualquier otra causa, que los recibidos el primero de enero de 2007.

Artículo 3°. Este acto legislativo rige a partir de su promulgación

III. DEMANDA

Diana Therán Acevedo presentó acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1° y 2°, parciales, del Acto legislativo número 2 de 2007, 'por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia', por considerar que dichas normas violan los artículos 151, 158, 161 y 375 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 148, 175, 186, 226 y 227 de la Ley 5ª

de 1992. Luego de reconstruir el proceso que surtió el proyecto de acto legislativo en el Congreso, la demandante presenta sus cargos en los siguientes términos.

1. En primer lugar, alega que los apartes acusados del Acto legislativo 2 de 2007 no fueron tramitados en los ocho debates exigidos constitucionalmente. La demanda alega que durante el trámite, “en los debates de la Plenaria de Cámara, tanto de primera vuelta como de la Segunda, la mínima expresión del debate parlamentario no se cumplió, esto es, la lectura al articulado propuesto para la aprobación de dicha Corporación nunca se dio.” En el proceso, se alega, “se omitieron dos de los ocho debates constitucionalmente requeridos: las aprobaciones de la Cámara de Representantes (Primera y Segunda vuelta). Precisamente, en el seno de la corporación que según las normas electorales representan en estricto sentido a las entidades territoriales en la cual debió darse el mayor estudio en cuanto a las implicaciones sociales, económicas y políticas del acto aprobado a pupitrazo.” Al respecto, sostiene la demanda,

“(…) la voluntad de la Cámara de Representantes, e inclusive la del Senado de la República, según consta en las ponencias rendidas en dicha célula legislativa, siempre se limitó a reformar el régimen político, fiscal y administrativo de Buenaventura, mediante una modificación al artículo 356 de la Constitución Política, con el fin de mejorar su ‘infraestructura urbana, su sistema vial, redes de servicios públicos y en general instalaciones para garantizar el adecuado funcionamiento de los diferentes modos de transporte, a fin de atraer y generar nuevas inversiones, fomentar la concurrencia de capital privado y estimular la exportación de bienes y servicios producidos en el territorio; incentivar el aumento de las fuentes de empleo como condición para incrementar el ingreso y disminuir la pobreza en la región.’

Ello queda aún más claro cuando, en la segunda vuelta, el Senador Hernán Andrade, ponente en el Senado de la República, indica que ‘en la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes no se tomaron como apropiadas las proposiciones aditivas de que fuera objeto el articulado del proyecto en la Comisión y en la Plenaria del honorable Senado y, en consecuencia, de nuevo fue aprobado el texto del Proyecto original; obteniendo el mismo resultado en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes’ (Gaceta del Congreso número 201 del 23 de mayo de 2007).

Adicionalmente, tal como lo señalan los apartes de la sentencia transcrita, debe recordarse que la Comisión Accidental de Conciliación no puede suplir los vacíos producidos por la falta de aprobación previa de la materia durante debate en la Comisión Constitucional Permanente, y durante el segundo debate que se cumple en la Plenaria de cada Cámara.

En ese orden de ideas, la situación por la cual se declaró inexecutable el artículo 17 del Acto legislativo 01 de 2003 se ha repetido en esta ocasión, razón por la cual, en aplicación de la jurisprudencia transcrita, los apartes acusados, no debatidos por la Cámara de Representantes tanto en la primera como en la segunda vuelta deben ser declarados inexecutables, en concordancia con el principio del respeto por el precedente jurisprudencial.”

2. En segundo lugar, aduce la demanda que las modificaciones incluidas por el Senado de la

República son ajenas a la esencia del Acto Legislativo. Al respecto señala lo siguiente,

“(…) la intención de los autores del Acto legislativo que se acusa no era otra diferente a reformar el régimen político, fiscal y administrativo de Buenaventura, mediante una modificación al artículo 356 de la Constitución Política, con el fin de mejorar ‘su infraestructura urbana, su sistema vial, redes de servicios públicos y en general instalaciones para garantizar el adecuado funcionamiento de los diferente (sic) modos de transporte, a fin de atraer y generar nuevas inversiones, fomentar la concurrencia de capital privado y estimular la exportación de bienes y servicios producidos en el territorio; incentivar el aumento de las fuentes del empleo como condición para incrementar el ingreso y disminuir la pobreza en la región.’ La modificación al artículo 328 era una consecuencia lógica de esa intención.

Una revisión a las ocho ponencias del Acto legislativo dan como resultado que el objetivo anteriormente señalado se mantiene. Sin embargo, el Congreso de la República, particularmente la Comisión Primera del Senado, sin justificación alguna, tanto en la primera como en la segunda vuelta, le adiciona la creación de otros distritos, los de Tumaco, Popayán, Tunja, Turbo, y Cúcuta. Dichas modificaciones fueron igualmente propuestas a la Plenaria del Senado; empero, a la hora de revisar las respectivas ponencias, las reformas al texto propuesto y probado por la Cámara adolecen de justificación, tal como lo exige la Ley 5ª de 1992.

Si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido reiterativa en cuanto a que el principio de la unidad de materia en los Actos legislativos se delimita por la reforma a la Constitución Política, no debe dejarse de lado la motivación de las reformas constitucionales, es decir, la esencia de la iniciativa. Aunque la línea jurisprudencial ha tratado a fondo el estudio de las modificaciones que se pueden introducir en la segunda vuelta, no se debe dejar de lado que, en virtud del principio de identidad flexible, la esencia de la reforma constitucional es la que debe siempre permanecer, incluso en las discusiones que se adelanten en primera vuelta.

[...]

[...] las modificaciones introducidas por el Senado de la República, tanto en primera como en segunda vuelta, en el trámite del Proyecto de Acto legislativo que es objeto de demanda, son ajenas a su esencia. Ello, toda vez que la reforma constitucional propuesta estaba dirigida única y exclusivamente al municipio de Buenaventura, no a la creación de otros distritos. Dichas modificaciones se erigen como esenciales, puesto que tienen una relación remota, distante o tangencial con la esencia del Acto legislativo, al aprovechar la creación de Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico para realizar las modificaciones mencionadas.

Ello se hace más latente en el caso del párrafo del artículo 2º, mediante el cual se evade del debate que se estaba dando mediante la discusión y aprobación coetánea del Proyecto de Acto legislativo número 11 de 2006 Senado, 169 de 2006 Cámara, ‘por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política’. Debe advertirse que, en ningún momento mediante dicho párrafo se están dando herramientas relativas al Sistema General de Participaciones, al municipio de Buenaventura,

lo que denota aún más tanto la relación distante, remota y tangencial de la modificación con la esencia de la reforma, como la vulneración a los principios democráticos y deliberativos, que deben imperar en la discusión y aprobación de reformas constitucionales en el Congreso de la República.

La discusión y deliberación del Proyecto de Acto legislativo número 11 de 2006 Senado, 169 de 2006 Cámara 'por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política', fue lo más amplia y pública posible, incluyendo diferentes foros y discusiones, inclusive transmitidas por televisión, que se manifestaron en diversas formas de participación popular, expresadas a través de marchas y demostraciones pacíficas en ejercicio del derecho democrático a la participación.

Por el contrario, el Proyecto de Acto legislativo que se demanda se tramitó de espaldas al país, sorprendiendo que en las aludidas discusiones no se haya puesto en consideración el tema en comento, y, a través del mismo, se otorgaron prebendas especiales a ciertas regiones del país sin sustento alguno, desconociendo la realidad y equidad de las entidades territoriales.

No obstante lo anterior, se podría indicar que la introducción de las reformas aludidas, por parte del Senado de la República, eran admisibles, puesto que, como tal, se reformaba el régimen de los distritos en la Constitución Política. Empero, debe recordarse que la finalidad del Acto legislativo acusado era modificar el régimen político, fiscal y administrativo de Buenaventura, erigiendo dicha ciudad como Distrito, no la creación de múltiples distritos, ni dictar normas relativas al sistema General de Participaciones para distritos de diferentes al que se creó con dicha reforma.

[...]

En conclusión, los cambios adoptados en primera vuelta por la Comisión Primera del Senado de la República, y reiterados en la segunda vuelta únicamente por dicha célula legislativa, se erigen como textos novedosos, tanto así que el proyecto de Acto legislativo inicialmente dirigido única y exclusivamente a la ciudad de Buenaventura, se convirtió en un proyecto totalmente distinto, a pesar de mantener disposiciones encaminadas a la mencionada entidad territorial, lo cual pone en duda su constitucionalidad. En otras palabras, el contenido normativo de las modificaciones aludidas no tiene conexión alguna con el proyecto en el cual se inserta, resultando absolutamente novedoso al continente normativo de la reforma constitucional acusada."

3. Finalmente, la demanda alega que en el trámite del Acto legislativo acusado se desconoció el artículo 175 de la Ley 5ª de 1992. Luego de afirmar que una iniciativa legislativa es distinta a una enmienda, la demanda sostiene que "siguiendo la técnica legislativa presente en el Congreso de la República para que un proyecto pueda ser debatido en la Comisión Constitucional correspondiente es necesario presentar una ponencia para primer debate, (artículo 157, ley 5ª de 1992), previo a ello, debió considerarse la acumulación de proyectos (artículos 154 y 155, Ley 5ª de 1992). Así en el debate de la Comisión no es admisible la consideración de múltiples iniciativas legislativas (proyectos) sino por el contrario dentro del debate de un mismo proyecto, la consideración de proposiciones que presentan los congresistas para enriquecer,

mejorar o corregir el texto propuesto por los ponentes.”

IV. INTERVENCIONES

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo participó en el proceso de la referencia por medio de apoderado, para defender la constitucionalidad del Acto Legislativo 2 de 2007, “como quiera que se ajusta a la realidad en que han crecido nuestra urbes para brindarles Mayores herramientas para una mejor gestión en solución de los problemas sociales, ambientales y urbanos, etc.”

1.1. La participación del Ministerio se concreta a defender la potestad del Congreso para crear Distritos mediante reforma constitucional. Al respecto señala,

“De conformidad con lo establecido en el artículo 286 de la Constitución Nacional de 1991, son entidades territoriales: los distritos, departamentos y municipios. Ahora bien, según la propia Constitución, y las leyes atinentes al tema abordado, solo existen dos formas para la creación de Distritos en el país con posterioridad al año de 1991.

[...]

La segunda forma es mediante reforma constitucional promovida ante el Congreso por el municipio, el departamento o el gobierno nacional, la cual tiene como ejemplo la promulgación del Acto Legislativo 1 de 1993 ‘Por medio del cual se erige a la ciudad de Barranquilla, Capital del Departamento del Atlántico, en Distrito Especial, Industrial y Portuario’ y el mismo Acto Legislativo 2 de 2007 ‘por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia’, donde se organizan los siguientes distritos especiales:

- Buenaventura, como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.
- Tumaco, como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.
- Popayán, como Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario.
- Tunja, como Distrito Histórico y Cultural.
- Turbo, Antioquia, como Distrito Especial.
- Cúcuta, como Distrito Especial Fronterizo y Turístico.”

1.2. En cuanto a los cargos en relación con el procedimiento de formación del Acto Legislativo, el Ministerio se abstiene de fijar posición alguna, por considerar que no es de su competencia. Al respecto se limita a señalar,

“Ahora bien, frente al procedimiento adelantado por el Congreso de la República para expedir este [...] acto legislativo, este Ministerio no realizará comentario alguno, por tratarse de un tema que no es de nuestra competencia.”

1.3. Finalmente, y como cuestiones adicionales, el Ministerio advierte dos cuestiones; que la reglamentación de los Distritos (i) debe darse por ley y (ii) tiene

que respetar los derechos propios de las comunidades indígenas y afrocolombianas que ocupan dichos territorios. Al respecto señaló el concepto,

“[...] se debe tener en cuenta que los distritos cuentan con facultades especiales diferentes a las contempladas para el régimen ordinario de los municipios y para otras entidades territoriales, por lo cual, el régimen político, fiscal y administrativo de dichos entes territoriales debe definirse en leyes especiales que desarrollen el tema con base en sus propias condiciones político-administrativas y territoriales.

A la Dirección de Desarrollo Territorial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, han llegado hasta el momento 2 iniciativas del Congreso de la República, mediante las cuales se busca reglamentar el Acto Legislativo 2 de 2007. Estas dos iniciativas han buscado a) la adopción del Régimen Político, Administrativo y Fiscal del Distrito Histórico y Cultural de Tunja (Proyecto de ley 68 de 2008); y b) la adopción del Régimen Político, Administrativo y Fiscal del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, Valle del Cauca (Proyecto de ley 256 de 2008).

De otra parte, es adecuado aclarar que parte del territorio de los Distritos de Tumaco, Turbo, Buenaventura y Popayán, se encuentran cubiertos por resguardos indígenas y/o títulos afrocolombianos, lo cual podría representar algún tipo de restricción en la creación de distritos, en relación con los mecanismos de consulta previa con comunidades indígenas y grupos afrocolombianos definidos por la Convención 169 de la Organización Internacional de Trabajo y la Ley 21 de 1991, y con base en lo ya establecido por la Corte Constitucional en las sentencias C-030 de 2008 y C-461 de 2008.”

2. Ninguna otra persona o entidad del Estado intervino dentro del proceso de constitucionalidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación participó en el proceso de la referencia, mediante el concepto N° 4636, para solicitar que se declaren inexecutable los apartes acusados del artículo 1° y el parágrafo del artículo 2° del Acto legislativo 2 de 2007, ‘por el cual se reforman los artículos 328 y 356 de la Constitución Política.’ Luego de reconstruir el trámite que surtió en el Congreso de la República el Acto legislativo 2 de 2007, el Procurador sustentó su posición con base en los siguientes argumentos.

1. El Ministerio Público señala en su intervención que compete a la Corte establecer si el proyecto que dio lugar al Acto Legislativo 02 de 2007 cumplió con el trámite previsto en el artículo 375 de la Carta Política y en la Ley 5 de 1992, fundamentalmente en relación con (i) el número de debates requeridos y (ii) con el respeto al principio de unidad de materia.

2. En primer lugar, el concepto señala que de acuerdo con la Constitución “el trámite de un proyecto de acto legislativo requiere su discusión y aprobación en ocho debates”,

pero que ello no implica que las Cámaras no puedan variar en segunda vuelta los artículos aprobados en la primera, “siempre que mantengan el sentido de la institución que se propone reformar.” Señala que “las dos vueltas para la aprobación de un acto legislativo que exige el artículo 375 de la Constitución, están marcadas por la observancia de los reglas propias del trámite legislativo que están señaladas, especialmente, en el artículo 157 constitucional, es decir, que tanto en la primera vuelta como en la segunda, es necesario que el legislador en su calidad de Constituyente dé estricto cumplimiento a lo que en él está señalado, y que se reduce, en este caso, a que los proyectos de acto legislativo requieren ser aprobados en los 8 debates reglamentarios, previa su publicación en la Gaceta del Congreso.”

3. Afirma que en el presente caso, los preceptos acusados no podían hacer parte del Acto Legislativo 2 de 2007, dado que no fueron debatidos ni aprobados en la Comisión Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes en la primera y en la segunda vuelta. Sostiene al respecto,

“Tal situación fue advertida en el informe de ponencia para primer debate en el Senado de la República, segunda vuelta, en el cual se manifestó lo siguiente:

I. TRAMITE DEL PROYECTO

En la primera vuelta:

En la Comisión Primera como en la Plenaria de la Cámara de Representantes el texto del proyecto original no fue objeto de ninguna modificación.

(...)

En la segunda vuelta:

En la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes no se tomaron como apropiadas las proposiciones aditivas de que fuera objeto el articulado del proyecto en la Comisión y en la Plenaria del honorable Senado y, en consecuencia, de nuevo fue aprobado el texto del proyecto original; obteniendo el mismo resultado en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

Vale destacar que en la Plenaria de esa misma Corporación en el primero y segundo período, tampoco fueron debatidos y aprobado los artículos acusados, aunque posteriormente aprobó los textos conciliados en primera y segunda vuelta que incluían las disposiciones acusadas de inconstitucionalidad.

Los artículos demandados son el producto de proposiciones aditivas presentadas en la Comisión Primera del Senado de la República que fueron aprobadas por esa institución y posteriormente por la Plenaria de la misma Corporación, lo cual dio lugar a que se integrara una comisión de conciliadores para dirimir las “discrepancias” que se presentaron entre los textos aprobados por las respectivas sesiones plenarias.

Es importante resaltar que en la primera vuelta no hubo discrepancias entre la Plenaria de la Cámara de Representantes y la Plenaria del Senado de la República, puesto que la

Plenaria de la Cámara de Representantes ni siquiera discutió los artículos demandados, toda vez que en ese estado del trámite el proyecto sólo tenía por objeto la organización de Buenaventura como Distrito. Por tal razón, no entiende el Ministerio Público por qué tenía que conformarse una comisión de conciliación para superar una diferencia que no existía, pues ésta debe recaer sobre disposiciones que, por lo menos, fueron discutidas en las plenarios. En este orden, es razonable pensar que ese fue el motivo por el que la Comisión Permanente Constitucional de la Cámara de Representantes, en segunda vuelta, no consideró las modificaciones realizadas al proyecto.

La comisión de conciliadores acogió el título y los artículos aprobados por la Plenaria del Senado en primera vuelta, texto que posteriormente fue aprobado por las plenarios de ambas Cámaras.”

4. Para el Procurador las disposiciones acusadas requerían haber sido aprobadas durante los ocho debates, “y al no serlo en dos de ellos, es claro que se desconoció tanto el artículo 157 constitucional, que exige que todo proyecto debe ser aprobado en primer debate en las comisiones constitucionales respectivas, como el artículo 375 superior, que establece que el trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos, lo cual las hace inconstitucionales a la luz del artículo 379 de la Carta Política.” Enfatiza el Procurador, que la protección de las reglas del procedimiento legislativo constituyen un elemento esencial dentro de un estado de democracia participativa. Dijo al respecto el concepto,

“Tal como lo ha mencionado este Despacho en diferentes conceptos presentados a esa Corporación,¹ en un Estado Democrático Participativo, como lo es el colombiano, los procedimientos y las formas tienen como finalidad concretar, en la realidad institucional del país, las nociones en que se cimienta ese Estado.

De lo anterior se desprende que, en el estudio de constitucionalidad de los actos expedidos por el poder de reforma, sea insoslayable la confrontación de las reglas de procedimiento exigidas para su aprobación con los valores jurídico-políticos de esa misma Carta, en los cuales están plasmados los supuestos del paradigma político de la democracia participativa, pues no sería concebible que el procedimiento desplegado para la discusión y aprobación de un acto de reforma, fuese en contravía de los principios que informan ese paradigma y de los cuales ese procedimiento resulta ser su materialización, y que como tales deben ser observados estrictamente. Así lo precisó la Corte Constitucional en las sentencias C-737 de 2001 y C-872 de 2002, al señalar que las formalidades persiguen potenciar el principio democrático y preservar el contenido esencial del régimen institucional diseñado por el Constituyente. Por tanto, a la Corte Constitucional le corresponde analizar con rigor el procedimiento que se agotó para el efecto, pues su observancia es lo que permite afirmar que la reforma fue el resultado de un proceso democrático y no simplemente un acto de avasallamiento de las mayorías frente a las minorías.

De allí que el control de constitucionalidad en materia de actos reformativos de la Constitución deba ser estricto por cuanto “se trata nada más y nada menos que de modificar la norma fundamental que gobierna una sociedad; y, de otro, lado, porque

precisamente se trata de la norma fundamental del ordenamiento, la Constitución está dotada de supremacía y de rigidez, por lo cual su reforma exige procedimientos especiales agravados, en especial en dos aspectos: mayorías más estrictas y procesos de aprobación más largos” (sentencia C-816 de 2004).

En el caso que nos ocupa, el análisis del trámite del proyecto de acto legislativo acusado lleva a concluir sin lugar a dudas que la inclusión en el proyecto de los municipios de Tumaco, Popayán, Tunja, Turbo y Cúcuta para su organización como Distritos, lo mismo que la prohibición de disminuir los ingresos que por el Sistema General de Participaciones o por cualquier otra causa reciben los Distritos Especiales de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena no corresponden al sentido de la institución que se proponía reformar, más aún si se tiene en cuenta que estas últimas entidades territoriales citadas ya gozaban de tal carácter por disposición del artículo 328 superior.

Es evidente la voluntad democrática de quienes tuvieron la iniciativa de presentar el proyecto reformativo de la Constitución de dotar al Municipio de Buenaventura, y no a otros municipios, de la infraestructura económica necesaria para lograr su desarrollo portuario, logístico e industrial, en consideración a su localización geoestratégica y sus condiciones de mercado. Lo anterior se infiere de la simple lectura de la exposición de motivos transcrita anteriormente.

Ese mismo ánimo lo demostró la Comisión Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes al aprobar en el primero y segundo período únicamente la modificación de la Constitución relativa a organizar a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico, intención que también manifestó la Plenaria de esa Corporación tanto en primera como en segunda vuelta, aunque posteriormente, haya cambiado su posición y procedido a aprobar el texto conciliado.

En este orden, se insiste, el trámite del proyecto de acto legislativo acusado desconoció el artículo 375 superior, según la cual era necesario que su discusión y aprobación se diera en ocho debates, sin perjuicio de que las Cámaras en segunda vuelta pudieran variar los artículos aprobados en la primera, siempre que se conservara la finalidad de la institución que se buscaba reformar, requisito que como se señaló anteriormente no se cumplió en el trámite que se analiza.

5. Finalmente, con relación al cargo por violación al principio de unidad de materia,

“En relación con el proyecto que dio lugar al Acto Legislativo 2 de 2007, las modificaciones introducidas son ajenas a la esencia de la materia objeto del mismo, pues es claro que la reforma constitucional propuesta originalmente estaba dirigida exclusivamente a la organización del municipio de Buenaventura y no a la creación o regulación de otros Distritos.

[...] Así, cabe preguntarse ¿será que existe alguna correspondencia entre la razón de ser del proyecto de acto legislativo original, esto es, la necesidad del desarrollo portuario de Buenaventura, y la prohibición de disminuir los ingresos que por el Sistema General de Participaciones o por cualquier otro motivo recibieron el primero de enero de 2007 los Distritos Especiales de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena? La respuesta

es no.

Lo mismo puede decirse de los demás municipios que se organizaron como Distritos, cuya inclusión, a diferencia de Buenaventura, fue movida por causas que, además, no fueron suficientemente sustentadas para producir ese efecto.

Aunado a lo anterior, debe observarse que el título del Acto Legislativo 2 de 2007, “Por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia”, no es preciso, pues la ubicación correcta del acto es sólo en el artículo 328 y no en el artículo 356 de la Constitución; para ello basta leer el contenido de cada una de las normas constitucionales citadas.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 1º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra una disposición que forma parte de un acto reformativo de la Constitución.

2. Oportunidad de la acción

El Acto legislativo 2 de 2007 fue expedido el 6 de junio de ese año. La demanda de la referencia se presentó el 9 de mayo de 2008, esto es, dentro del término de una año establecido por la Constitución -artículo 379, CP- para que los ciudadanos interpongan acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de los actos reformativos de la Constitución.

3. Problemas jurídicos

La demanda de la referencia plantea dos problemas jurídicos en relación con el trámite del Acto legislativo 2 de 2007 en el Congreso de la República.

3.1. ¿Es exequible una parte de una reforma constitucional que no fue aprobada por una de las Cámaras en los debates reglamentarios, ni en la primera vuelta, ni en la segunda vuelta, pero que finalmente fue aprobado por el pleno de ambas Cámaras, al votar el informe de conciliación?

3.2. ¿Viola el Congreso el principio de unidad de materia al incluir en una reforma constitucional que convierte un municipio (Buenaventura) en un Distrito Especial, otras disposiciones normativas que tienen por objeto (i) convertir otros municipios del país en Distritos Especiales, de la misma o distinta clase que el primero, o (ii) limitar el mínimo de ingreso que le corresponden a Distritos Especiales existentes, del Sistema General de Participaciones?

En el pasado, la jurisprudencia constitucional ha abordado problemas jurídicos similares a los planteados en el presente caso, por lo que la Corte se atenderá a los lineamientos que sobre la materia han sido fijados en el pasado. A continuación, se

reconstruirá el trámite del Acto legislativo 2 de 2007 en el Congreso de la República, se presentará la jurisprudencia constitucional pertinente y se aplicará al caso concreto.

4. Trámite del proyecto de Acto Legislativo N°2 de 2007

4.1. Primera vuelta

4.1.1. Cámara de Representantes.

4.1.1.1. El proyecto aprobado como Acto Legislativo 2 de 2007, fue presentado ante el Congreso de la República teniendo como propósito organizar la ciudad de Buenaventura como un 'Distrito Especial, Industrial, Portuario y Biodiverso'.² El texto del Proyecto de Acto legislativo fue el siguiente,

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 060

DE 2006 CAMARA

por medio del cual la ciudad de Buenaventura se organiza

como Distrito Especial Industrial, Portuario y Biodiverso.

El Congreso de Colombia

Artículo 1°. Adiciónese, el siguiente párrafo, al artículo 356 de la Constitución Política -Modificado. Acto Legislativo 1 de 1993, artículo 2°. Modificado. Acto Legislativo 1 de 2001, artículo 2°.

La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario y Biodiverso. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las disposiciones dispuestas para los municipios.

Parágrafo. Son Distritos Turísticos y Culturales el de Cartagena de Indias y el de Santa Marta. Son Distritos Especiales, Industriales y Portuarios los de Barranquilla y Buenaventura."

La exposición de motivos, se dedicó, por completo, a justificar la organización de la ciudad de Buenaventura como un Distrito Especial. El texto de la ponencia fue el siguiente,

"EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

El presente proyecto de acto legislativo tiene como objetivo principal, formar a la ciudad de Buenaventura en Distrito Especial, Industrial, Portuario y Biodiverso; ya que a pesar de contar con una excelente localización geoestratégica y buenas condiciones de mercado para convertirse en un importante centro o polo de desarrollo portuario, logístico e industrial adolece de la falta de suficiente y adecuada infraestructura económica para tal fin. Razón por la cual debe explorar las diversas posibilidades que le brindan los

instrumentos del presente proyecto de acto legislativo, reformando su régimen político, fiscal y administrativo todo lo anterior conlleva como resultado al mejoramiento de su infraestructura urbana, su sistema vial, redes de servicios públicos y en general instalaciones para garantizar el adecuado funcionamiento de los diferentes modos de transporte, a fin de atraer y generar nuevas inversiones, fomentar la concurrencia de capital privado y estimular la exportación de bienes y servicios producidos en el territorio; incentivar el aumento de las fuentes de empleo como condición para incrementar el ingreso y disminuir la pobreza en la región.

De conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley Orgánica 715 de 2001, por medio de la cual se crea el Sistema General de Participaciones que está constituido con los recursos que la Nación transfiere por mandato de la Constitución Nacional, artículo 356-357 de la C. N., a las entidades territoriales para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en las disposiciones anteriormente mencionadas.

Marco legal

- Ley 89 de 1990; Resguardos indígenas.
- Ley 185 de 1959; la Nación cede a Buenaventura los terrenos ubicados en el sector continental, terrenos cedidos a perpetuidad del municipio, del estero del piñal hasta el estero de Mondomo en la carretera Simón Bolívar, y entre el estero de San Antonio y la zona reservada de la línea férrea.
- Ley 21 de 1958; crea las juntas de acción comunal, en los diferentes barrios, veredas y corregimientos del municipio.
- Ley 11 de 1986; división territorial de comunas y corregimientos, crea la elección popular para los miembros de las juntas de acción comunal.
- Decreto-ley 2324 de 1984; playas, terrenos de bajamar y las aguas marítimas son bienes de uso público, intransferibles a cualquier particular.
- Ley 55 de 1956; la Nación le cede a la gobernación del Valle en el municipio de Buenaventura terrenos baldíos; hoy Ladrilleros y Juanchaco. Declara de utilidad pública y de interés social la construcción de un balneario en la playa o barra de Ladrilleros, jurisdicción del municipio de Buenaventura con la condición, que su nombre será balneario del Pacífico.
- Ley 70 de 1993; ley de comunidades negras reglamentada en el artículo transitorio 55 de la Constitución Nacional, reconoce la existencia de la raza y le da nacimiento a los consejos comunitarios a través del Decreto Reglamentario 1745 de 1995.

Conclusión: Gran parte del territorio del municipio de Buenaventura, son terrenos de bajamar y por lo tanto "bienes de uso público" los grandes asentamientos como el barrio Lleras, Viento Libre, La Playita, San Luís, San Francisco, Santa Fe, y buen sector del resto de los barrios del municipio están sobre bienes de uso público y en consecuencia a las personas que los habitan no se les puede dar título de propiedad, además son zonas de

alto riesgo ambiental y físico.

Todo lo anterior es motivo de crecientes conflictos entre la Dimar (Dirección General Marítima) y las comunidades que argumentan se les debe reconocer el proceso de recuperación de tierras del mar que hace más de 50 años viene adelantando la morfología de la ciudad. Con esta ley el alcalde no puede disponer de los bienes de uso público, es decir, del 30% de la población en el territorio urbano ocupado, porque quienes ordenan el manejo del territorio en el uso público son la Dimar (concesiones marítimas) y la Superintendencia General de Puertos (concesiones portuarias) hecho que deslegitima la gobernabilidad del alcalde.”

4.1.1.2. Para el primer debate en la comisión constitucional correspondiente de la Cámara de Representantes –la primera–, se presentó una ponencia favorable que recomendaba aprobar el proyecto incluyendo algunas modificaciones. Se propuso que el artículo único que contemplaba el proyecto original se convirtiera en dos artículos distintos. El primero dedicado a organizar la ciudad de Buenaventura como Distrito Especial en los términos propuestos, añadiendo la condición de ‘ecoturístico’, introduciendo un cambio terminológico menor³ y suprimiendo el párrafo que se adicionaba.⁴ El segundo artículo reformaba el artículo 328 de la Constitución, reiterando lo que en ella ya se dice sobre la condición de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla como Distritos, pero introduciendo la nueva condición de Buenaventura.⁵

4.1.1.3. El 26 de septiembre de 2006, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes aprobó el Proyecto de Acto Legislativo 060 de 2006, Cámara, en los términos que había sido propuesto por la ponencia presentada. No se abordó cuestión distinta a la de convertir a la ciudad de Buenaventura en Distrito Especial, en los términos propuestos.⁶

4.1.1.4. En la ponencia para segundo debate, ante la Plenaria de la Cámara de Representantes se respaldó el Proyecto de Acto Legislativo en cuestión, en los términos que había sido aprobado por la Comisión, y se pidió a la Plenaria aprobarlo, adicionando un tercer artículo al Proyecto, relacionado con su vigencia.⁷

4.1.1.5. El 10 de octubre de 2006, la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el Proyecto en los términos que le había sido presentado por los ponentes, incluyendo el nuevo artículo sobre vigencia.⁸ Así pues, el texto del actual Acto Legislativo 2 de 2007, aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, en primera vuelta, se limitaba a organizar la ciudad de Buenaventura como Distrito. El texto aprobado fue el siguiente,

“TEXTO DEFINITIVO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 060 DE 2006 CÁMARA

por medio del cual la ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política:

La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

Artículo 2°. El artículo 328 de la Constitución Política quedara así:

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

Artículo 3°. Este Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.”

4.1.2. Senado de la República

4.1.2.1. La ponencia para primer debate en el Senado, en primera vuelta, recomendó a la Comisión Primera aprobar el texto del proyecto en los mismos términos que había sido remitido por la Cámara de Representantes.⁹

4.1.2.2. El 14 de noviembre de 2006, la Comisión Primera del Senado acogió la propuesta de la ponencia, y aprobó el Proyecto de Acto Legislativo, introduciéndole varias modificaciones. También se organizaron Tumaco, Popayán, Tunja, Turbo y Cúcuta como Distritos Especiales y se fijó un límite mínimo a los ingresos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. En el Acta N° 19 de 2006 se recoge la votación de la Comisión Primera del Senado así,

“La Presidencia cierra la discusión del articulado con las modificaciones formuladas en las proposiciones números: 49, 50, 51, 52, 53 y 54 y sometido a votación es aprobado con constancia del voto negativo del honorable Senador Gustavo Petro Urrego.

Por Secretaría se da lectura al título del proyecto en el texto de la proposición número 55:

PROPOSICION NÚMERO 55

El título del proyecto será del siguiente tenor:

“por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia”

La Presidencia abre la discusión del título en el texto de la proposición y cerrada ésta pregunta: ¿adoptan los miembros de la Comisión Primera del Senado el título leído? Y estos responden afirmativamente por unanimidad.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el Proyecto de Acto Legislativo aprobado sea Reforma

Constitucional? Y estos responden afirmativamente con constancia de la Secretaría de ser por unanimidad.

La Presidencia designa como ponentes para segundo debate a los honorables Senadores: Hernán Andrade Serrano (Coordinador), Rubén Darío Quintero Villada, Juan Fernando Cristo Bustos, Parmenio Cuéllar Bastidas, Carlos García Orjuela, Samuel Arrieta Buevas y Oscar Darío Pérez Pineda, con cinco (5) días de término para rendir el correspondiente informe.

El texto del proyecto aprobado es el siguiente.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 14 DE 2006 SENADO, 060 DE 2006 CAMARA

por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356

de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política:

Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Popayán se organiza como Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

La Ciudad de Tunja, capital del Departamento de Boyacá, se organizará como Distrito Histórico y Cultural, con un régimen Fiscal y Administrativo propio determinado por la Constitución y por las leyes especiales que para el efecto se expidan.

El municipio portuario de Turbo (Antioquia) también se constituirá en Distrito Especial.

El municipio de Cúcuta se constituirá como Distrito Especial Fronterizo y Turístico.

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

Parágrafo. Los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, no recibirán, por ninguna circunstancia, menores ingresos por el Sistema General de

Participaciones o por cualquier otra causa, que los recibidos el 1° de enero del 2007.

Artículo 3°. Este acto legislativo rige a partir de su promulgación.”

4.1.2.3. El texto de la ponencia para segundo debate en el Senado de la República, en primera vuelta, es igual al texto de la ponencia presentada para primer debate. Lo único en lo cual cambia, es en una alusión a las modificaciones introducidas al texto por la Comisión Primera del Senado. Esto señaló la ponencia al respecto,

“Además de lo anterior y según las proposiciones aprobadas en el primer debate en la Comisión, es importante destacar que las ciudades de Popayán, Tunja, Turbo y Cúcuta, de conformidad con los argumentos expuestos por sus proponentes y debido a la importancia económica, social, cultural e histórica para sus regiones y Colombia, se les dará a partir de la promulgación de este Acto Legislativo la característica de distrito especial, con un régimen administrativo y fiscal autónomo e independiente según lo determine la ley.”¹⁰

4.1.2.4. El 11 de diciembre de 2006, la Plenaria del Senado de la República aprobó el Proyecto de Acto Legislativo como le fue propuesto por la ponencia.¹¹

4.1.3. Conciliación.

4.1.3.1. La Comisión de Conciliación acordó el 12 de diciembre proponer a las plenarios de ambas Cámaras como texto conciliado, el aprobado por el Senado de la República.¹²

4.1.3.2. El 13 de diciembre de 2006, luego de haber anunciado el día anterior la votación para ese día, la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el Acta de Conciliación,¹³ al igual que la Plenaria del Senado.¹⁴ El texto del Proyecto de Acto Legislativo aprobado en primera vuelta fue publicado por el Ejecutivo.¹⁵

4.2. Segunda vuelta

4.2.1. Cámara de Representantes

4.2.1.1. La ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, en segunda vuelta, del Acto Legislativo acusado, propuso aprobar el Proyecto en los mismos términos en que había sido aprobado por la Cámara de Representantes en primera vuelta, manteniendo, únicamente, el párrafo del artículo 2°, sobre el mínimo de ingresos que le corresponderían a Barranquilla, Cali y Santa Marta por ingresos del Sistema General de Participaciones. Ni la ponencia, ni el texto legal propuesto por la ponencia a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes hizo referencia a Tumaco, a Popayán, a Tunja, a Turbo o a Cúcuta. La ponencia se dedicó a hacer referencia a la ciudad de Buenaventura en los mismos términos que se había hecho durante la primera vuelta y se proponía aprobar el artículo 1° del Proyecto, pero sin las modificaciones adicionadas por el Senado y conciliadas. El texto que la ponencia propuso a la Comisión aprobar fue el siguiente:

“PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 060

DE 2006 CÁMARA, 014 DE 2006 SENADO

por medio del cual se modifican los artículos 328
y 356 de la Constitución Política de Colombia.

1. Se modifica el artículo 1º así:

Artículo 1º. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política:

La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 060 DE 2006 CÁMARA, 014 DE 2006 SENADO

por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356

de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política:

La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

Artículo 2º. El artículo 328 de la Constitución Política quedara así:

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservaran su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

Parágrafo. Los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, no recibirán, por ninguna circunstancia, menores ingresos por el Sistema General de Participaciones o por cualquier otra causa, que los recibidos el 1º de enero de 2007.

Artículo 3º. Este Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Atentamente,

Heriberto Sanabria Astudillo, Coordinador de Ponentes; Jorge Homero Giraldo, Roy Leonardo Barreras, River Franklin Legro, José Thyrone Carvajal, Carlos Fernando Mota.”

4.2.1.2. Aunque en la ponencia no se mencionan las razones específicas por las cuales no se propone mantener la inclusión de otras ciudades distintas a Buenaventura en la reforma, en la presentación de la ponencia en la Comisión se hizo explícita la razón. En primer lugar se manifestó que se aceptó en la conciliación el texto aprobado por el Senado, en razón a que se pretendía que el Proyecto pasara y siguiera haciendo tránsito, pero que se advirtió la necesidad de contar con el respaldo del Gobierno Nacional con relación a dichas modificaciones. Posteriormente, el Presidente de la República se manifestó en contra de la inclusión de municipios distintos a Buenaventura, por lo que los ponentes decidieron excluirlos definitivamente. Al respecto se indicó en el debate lo siguiente,

“La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Dixon Ferney Tapasco Triviño:

Muchas gracias Presidente. Pues como ya esto es segunda vuelta, doctor Heriberto y habían quedado en consideración unas observaciones muy válidas en su momento del doctor Odín y de algunas otras personas que vinculaban portuariamente a otras digamos circunscripciones más allá de lo del Puerto de Buenaventura, vuelvo y repito, está segunda vuelta, me gustaría saber, aquí le dimos pleno apoyo por confianza y por equidad portuaria a Buenaventura, pero sí me gustaría saber qué de lo que se ingirió en primera vuelta fue adoptado en la Plenaria o qué se cambió por parte del Senado en lo que va del trámite. Muchas gracias Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Heriberto Sanabria Astudillo:

Gracias Presidente. Muchas gracias al honorable Representante a la Cámara, efectivamente este proyecto de acto legislativo en su primera vuelta tuvo algunas modificaciones especialmente en la Comisión Primera del Senado de la República.

En la Comisión Primera del Senado de la República, se incluyó además de la ciudad de Buenaventura a la ciudad de Tumaco, de Tunja, de Popayán, de Turbo, Antioquia y de Cúcuta, además de la ciudad de Ipiales.

Nosotros hicimos un acuerdo, para que el proyecto pudiese avanzar y la bancada vallecaucana aceptó en su momento estas sugerencias, supeditado como lo habían sugerido desde un comienzo esta célula legislativa al concepto del Gobierno Nacional, frente al proyecto de acto legislativo.

Efectivamente el pasado quince de febrero, el señor Presidente de la República en la ciudad de Cali, en el encuentro del Valle del Cauca en el Plan de Desarrollo, manifestó la importancia de elegir a Buenaventura como distrito especial portuario, ecoturístico

industrial biodiverso; pero al mismo tiempo el señor Presidente de la República solicitó excluir a las demás ciudades, dejar única y exclusivamente a la ciudad de Buenaventura, por todas las razones aquí expuestas, por todos los argumentos que el país conoce.

Por consiguiente recogimos la sugerencia y la petición del presidente Álvaro Uribe y la ponencia en esta segunda vuelta, viene única y exclusivamente como distrito especial la ciudad de Buenaventura.

Por consiguiente, en nombre de los vallecaucanos, especialmente de los bonavorenses, respetuosamente imploramos a esta célula legislativa su respaldo decidido para que Buenaventura se erija en distrito especial. Muchas gracias señor Presidente.”¹⁶

Posteriormente, durante el debate, el Representante Odín Horacio Sánchez Montes de Oca insistió en incluir a Quibdó dentro del proyecto de Acto legislativo. El Presidente de la Comisión le aclaró que ello no era posible, pues de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, durante la segunda vuelta sólo pueden ser incluidas propuestas que se hayan debatido y votado durante la primera vuelta. En tal sentido, como la propuesta de incluir a Quibdó nunca se votó, si bien se había discutido, se sugiere al Representante presentar un nuevo Proyecto de Acto Legislativo con ese propósito. Se dijo al respecto,

“Presidente:

Para ponerle orden al debate doctor Odín, la Corte Constitucional en su Sentencia C-226 del 98, estableció con puntualidad que los actos legislativos, tratándose de actos legislativos deberían no solamente ser objeto de debate sino de votación.

Entonces precisamente le decía al doctor Heriberto Sanabria, que revisando el acta de esa sesión no fue objeto de votación la inquietud que usted planteó independientemente que haya sido aprobada o no, sino simple y llanamente se anunciaron por lo tal, yo consideraría y es lo que recojo la impresión de todos los compañeros, que quieren apoyarlo y por lo tanto le sugerimos muy respetuosamente que con su equipo de asesores, labore un proyecto de acto legislativo con todas las consideraciones que usted tiene y lo presente a la comisión.

Porque de lo contrario estaríamos nosotros legislando de manera errada y ese proyecto de acto legislativo podría tener vicios de procedimiento que sería sobre la cual podría pronunciarse.”¹⁷

Así pues, el Proyecto de Acto Legislativo fue aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el 24 de abril de 2007, circunscribiéndolo únicamente a Buenaventura, en cuanto a la organización de Distritos Especiales. Con relación al caso de Quibdó, única ciudad adicional a la que se hizo referencia durante el debate, la Comisión acordó trabajar en un Proyecto de Acto legislativo nuevo y propio para ese caso. El texto finalmente votado y aprobado por la Comisión fue el siguiente,

“TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 060 DE 2006 CÁMARA, 014 DE 2006 SENADO

por medio del cual se modifican los artículos 328

y 356 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política:

La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

Artículo 2°. El artículo 328 de la Constitución Política quedará así:

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

Parágrafo. Los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, no recibirán, por ninguna circunstancia, menores ingresos por el Sistema General de Participaciones o por cualquier otra causa, que los recibidos el 1° de enero del 2007.

Artículo 3°. Este acto legislativo rige a partir de su promulgación.”¹⁸

4.2.1.3. La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, en segunda vuelta, del Acto legislativo 2 de 2007, solicitaba a la Plenaria de la Cámara aprobar el texto en los mismos términos en que había sido aprobado por la Comisión, esto es, limitándose a organizar Buenaventura como Distrito y a incluir el parágrafo adicional al artículo 2°, limitando el mínimo de ingresos del Sistema General de Participaciones para Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.¹⁹ La ponencia se limitó a justificar la decisión de convertir a Buenaventura en Distrito.

4.2.1.4. La Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el texto propuesto por la ponencia, sin incluir modificación alguna respecto de lo aprobado por la Comisión Primera. La Plenaria lo aprobó sin darle lectura al articulado, y sin considerar ninguna propuesta diferente a la organización de Buenaventura como Distrito Especial, a excepción del parágrafo sobre la limitación de ingresos mínimos por participaciones para Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.²⁰ Así pues, el texto aprobado por la Cámara de Representantes en segunda vuelta del trámite de reforma constitucional fue el siguiente,

014 DE 2006 SENADO

por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia, aprobado en segundo debate en la sesión Plenaria de la honorable Cámara de

Representantes del día 8 de mayo de 2007 en (segunda vuelta), según consta en el Acta 047, previo su anuncio el día 4 de mayo de 2007, según Acta 046.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política:

La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

Artículo 2°. El artículo 328 de la Constitución Política quedará así:

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

Parágrafo. Los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta no recibirán, por ninguna circunstancia, menores ingresos por el Sistema General de Participaciones o por cualquier otra causa, que los recibidos el 1° de enero de 2007.

Artículo 3°. Este acto legislativo rige a partir de su promulgación.”²¹

4.2.2. Senado de la República

4.2.2.1. La ponencia para primer debate en el Senado de la República, en segunda vuelta, realizó un recuento del trámite legislativo. Se informó a la Comisión Primera del Senado de lo ocurrido en la primera vuelta del proceso en los siguientes términos,

“I. TRÁMITE DEL PROYECTO

En la primera vuelta:

En la Comisión Primera como en la Plenaria de la Cámara de Representantes el texto del proyecto original no fue objeto de ninguna modificación. En la Comisión Primera del honorable Senado de la República el proyecto fue objeto de proposiciones aditivas que fueron aprobadas en este escenario como en la Plenaria del honorable Senado de la República (...)

[...]

Resultado de la Comisión Accidental de Conciliación: en esta etapa los honorables Congresistas pertenecientes a la Comisión de conciliación dijeron lo siguiente:

“En relación al título y los artículos, acoger el aprobado en la plenaria del Senado de la

República en su último debate.

En relación con los artículos 1° y 2°, acoger en su integridad el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República en su último debate.”²²

Finalmente, el recuento del proceso del Proyecto termina con una breve mención a lo ocurrido hasta ese momento en la segunda vuelta, esto es, las decisiones adoptadas en los últimos dos debates en la Cámara de Representantes. La ponencia hizo explícito que la Cámara, desde su primer debate en la Comisión, decidió volver a aprobar el texto en los mismos términos que había sido aprobado por esa Corporación en la primera vuelta, restringiéndose por tanto, a aprobar la organización de Buenaventura como Distrito Especial. La ponencia no resalta, sin embargo, que sí se mantuvo la decisión de adicionar el párrafo al artículo segundo del Proyecto, acerca de fijar un mínimo de ingresos del Sistema General de Participación para Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

“En la segunda vuelta:

En la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes no se tomaron como apropiadas las proposiciones aditivas de que fuera objeto el articulado del proyecto en la Comisión y en la Plenaria del honorable Senado y, en consecuencia, de nuevo fue aprobado el texto del proyecto original; obteniendo el mismo resultado en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes.”

Finalmente, la ponencia reiteró los argumentos con relación a la decisión de organizar a Buenaventura como Distrito Especial. De hecho estableció que tal era el objeto del mismo.²³ Finalmente, propone que se apruebe el texto tal cual como fue aprobado por la Cámara de Representantes, sin incluir modificación alguna.²⁴

4.2.2.2. Cuando se rindió ponencia a la Comisión Primera del Senado, durante el primer debate del Proyecto de Acto Legislativo, en segunda vuelta, se indicó explícitamente que el texto propuesto se restringía a organizar a Buenaventura como Distrito Especial.²⁵ Al iniciar el debate, algunos Senadores retomaron las propuestas de constituir otras poblaciones en Distritos Especiales que habían sido dejadas de lado. No obstante, quienes proponían incluir nuevamente dichas propuestas normativas adicionales, reconocían que tal decisión implicaba un riesgo jurídico para la estabilidad de la reforma. Sabían que se trataba del séptimo debate de los ochos que se realizan durante todo el proceso. Para los Senadores era claro que una inclusión tan tardía, podría implicar la inconstitucionalidad de la reforma por vicios de forma. Por ello, al insistir, advirtieron que la aprobación de estas propuestas adicionales debería entenderse como provisional y sujeta a un posterior análisis más cuidadoso de conveniencia en el debate ante la Plenaria del Senado. Los Senadores plantearon la cuestión en los siguientes términos,

“La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Rubén Darío Quintero Villada:

Muchas gracias señor Presidente. A ver, entendemos que esta enmienda constitucional ya va para el séptimo debate, o sea hoy sería el séptimo y quedaría pendiente solamente

de la Plenaria del Senado para convertirse pues en norma de carácter constitucional, modificando pues este aspecto del tratamiento que creo yo que en el fondo es casi exclusivamente tributario de los beneficios que ya hemos discutido acá en la primera vuelta que puede no traer la consagración de un distrito especial en la norma constitucional y fundamentalmente en lo que tiene que ver con el régimen de los recursos de las transferencias, si eso no importa mayores recursos para esos municipios o entidades territoriales y si lógicamente como consecuencia podría o no traer recorte para los otros noventa y nueve por ciento de los municipios colombianos que no tienen ese tratamiento.

Sin embargo hablando con el doctor Oscar Darío Pérez y yo creo que el doctor Juan Carlos Vélez también estará de acuerdo con nosotros, como entendemos que aquí el tema es un poco de proceso de trámite para una discusión final en aras de la misma, yo quisiera señor Presidente y doctor Hernán Andrade Ponente, dejar que el tema particularmente, que los Senadores Antioqueños incluimos que fuera el municipio de Turbo también beneficiado por las circunstancias muy similares a las que se aducen de Buenaventura, en el departamento del Valle, pues lógicamente creemos que eso generaría una discusión muy grande y hasta podríamos correr el riesgo de que el proyecto no pasara y lógicamente ya quedara completamente enterrado faltándole apenas el 20% de su recorrido, por eso quería señor Presidente, que expresamente dejar la constancia, de que los Senadores Antioqueños dejamos la constancia de que se deba incluir al municipio de Turbo en esta posibilidad de ser tratado Distrito Especial y lógicamente votaremos el Proyecto tal como lo ha presentado el ponente el doctor Hernán Andrade con el compromiso de que lógicamente en estos ocho días o diez días antes de pasar la iniciativa a su último y definitivo debate, podamos mirar a ver la conveniencia o no de que quede solamente Buenaventura o que queden otros municipios incluyendo en el país como el municipio de Turbo, entonces esa es la constancia que nosotros dejaremos para tratar de que evacue el proyecto de acto legislativo y quedemos con el compromiso con el ponente y con los demás compañeros de bancadas para discutir o no el tema antes de ser llevado a la Plenaria a su octavo debate. Muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Fernando Cristo Bustos:

Señor Presidente. Es que yo creo que la moción de orden va en el siguiente sentido, todos los que vamos hablar acá estamos de acuerdo y con la Presidente del Senado, autora del Proyecto, también señor Presidente, para hacerle una propuesta, todos los que estamos inscritos para hablar o por lo menos el doctor Héctor Helí y el suscrito y con la Presidente del Senado aquí conversando que es la autora del proyecto y lo que acaba de decir el Senador Rubén Darío Quintero, nos lleva a que aquí hay el ánimo y la voluntad para aprobar este proyecto y para convertirlo en Reforma Constitucional, pero no como nos lo devolvieron de la Cámara, sino que lo aprobemos tal y como fue aprobado en la Comisión Primera del Senado en la primera vuelta.

La moción de orden, yo quería sugerir para no hacer un nuevo debate y dar otra vez todas las explicaciones que dimos, que aprobemos el proyecto en su séptimo debate de la misma manera, con el mismo texto que fue aprobado este proyecto en el tercer debate

que le dimos acá en la legislatura pasada.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Señor Secretario, para que haya claridad, tenga la bondad de leer como se aprobó el artículo en la Comisión Primera y en la Plenaria del honorable Senado de la República.²⁶

[...]

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Señor Presidente, yo traía nuevas cifras y nuevos argumentos para defender a profundidad la propuesta de que Tunja también sea Distrito. Pero me parece pues admisible la propuesta que están haciendo otros colegas de la comisión.

Yo voy ahorrarme el discurso que traía sobre Tunja y voy a adherir, pero que sea un compromiso serio, Senador Andrade, no es solo por el trámite, es porque Tunja merece ser igual que Buenaventura, igual que Turbo, igual que Cúcuta, Distritos, igual que Tumaco, Popayán, Distritos, porque ya llegamos también a una conclusión, porque desaparecido el situado fiscal, el tema fiscal ya no es fundamental, lo que hay es la posibilidad de tener unos instrumentos de administración más autónoma y más ágiles en esas ciudades especialmente necesitadas de Colombia.

Yo por eso sigo Senador Andrade, patrocinando el distrito de Buenaventura, obvio en eso estamos, pero también patrocinamos los otros distritos y en el caso particular el de mi ciudad de Tunja, pero para no contradecirme entonces, no profundizo en el discurso, sino que me acojo a la idea señora Presidenta del Senado, de votarlo y ahí presentamos la proposición señor Secretario, la proposición dice que se vota con el mismo texto aprobado en primera vuelta en esta comisión. Gracias señor Presidente.

[...]27

Muchas gracias honorable Senador. Señores Senadores, señor Secretario está presentando una proposición de mi autoría para que quede el documento por escrito y abarcando la totalidad del Proyecto de Acto Legislativo del Texto que se aprobó en la Comisión Primera Constitucional en Primera Vuelta.

La Presidencia cierra la discusión de la proposición positiva con que termina el informe y sometido a votación es aprobado por unanimidad y constancia de la Secretaría de haber sido aprobado por 13 honorables Senadores.

La Presidencia abre la discusión del articulado.”²⁸

4.2.2.3. El texto de la ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo en el Senado, en segunda vuelta, era prácticamente igual al de la ponencia para primera debate. Hacía un recuento del trámite procesal del Proyecto y justificaba la decisión de organizar a Buenaventura como Distrito Especial. Se incluyó como novedad, dentro del

resumen procesal, los cambios introducidos por la Comisión Primera del Senado y se pidió a la Plenaria aprobar el texto en los mismos términos. Esto fue lo que se añadió a la ponencia,

“En la Comisión Primera del honorable Senado de la República, en la discusión del primer debate de segunda vuelta, los miembros de esta célula legislativa solicitaron al ponente del proyecto que se volvieran a incluir las proposiciones aditivas de que fuera objeto el articulado del proyecto en el primer y segundo debate de primera vuelta en Senado. Por lo tanto se incluyeron de nuevo en el proyecto las ciudades de Tunja, Popayán, Turbo y Cúcuta.”²⁹

4.2.2.4. La Plenaria del Senado aprobó en la sesión del 14 de junio de 2007 el mismo texto del Proyecto de Acto Legislativo que había aprobado la Comisión Primera, tal y como lo solicitó la ponencia. El último debate de este proceso de reforma constitucional fue breve, tan sólo intervienen dos Senadores, uno (Héctor Helí Rojas Jiménez) para hacer explícita la inclusión de Tunja como Distrito Especial y el otro (Eduardo Enríquez Maya) para agradecer al Senado la inclusión de esa y las demás poblaciones (Tumaco, Turbo, Popayán y Tunja) al Acto legislativo. El debate fue el siguiente,

“La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente proyecto.

Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2006 Senado, 060 de 2006 Cámara, ‘por medio del cual se modifica el artículo 328 y 356 de la Constitución Política’. La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Ponente Hernán Francisco Andrade Serrano.

Palabras del honorable Senador Hernán Francisco Andrade Serrano.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Hernán Francisco Andrade Serrano:

Muchas gracias Presidente, amigos del Valle del Cauca y el País, el Proyecto de Acto Legislativo en discusión, ha sido ampliamente conocido por la plenaria del Senado y tiene que ver con la Constitución del Instituto Turístico Especial Portuario del Municipio de Buenaventura.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Señora Presidenta es para en un minuto dejar constancia de nuestro apoyo al proyecto que acaba de presentar el Senador Andrade, no solo Senado porque estamos de acuerdo, con que Buenaventura sea Distrito especial, sino porque allí hay otras ciudades, que van a tener esa calidad y en particular la ciudad de Tunja, dentro de un largo debate que hicimos en la Comisión Primera señora Presidente, hablamos del tema de que hoy ya no existe el situado fiscal, pero que esta nueva condición va a permitir a esas ciudades tener un régimen administrativo más autónomo, más propio y muy importante para su desarrollo.

Entonces, por lo que tiene que ver con Buenaventura señora Presidenta, por lo que tiene que ver con mi querida ciudad de Tunja, quiero expresar el agradecimiento al Senado por la aprobación de este Acto Legislativo, muchas gracias.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Eduardo Enríquez Maya:

Señora Presidenta, medio minuto señora Presidenta para que su señoría no se moleste, se trata de defender al puerto sobre el Pacífico, a Tumaco, que yo considero que es un polo de desarrollo para el país y para América Latina, sea esta la feliz oportunidad para agradecerle al Congreso de Colombia, la solidaridad que ha tenido con Tumaco, con Buenaventura, con Tunja, Cúcuta, con Popayán,

Y yo considero que la Constitución Política de Colombia se va a honrar con la creación de estos Distritos Especiales, históricos, culturales, sea entonces el feliz momento repito para agradecer al Congreso de Colombia, a Tumaco a Nariño, hacerles llegar este mensaje de congratulación porque Tumaco pasará a ser un polo de desarrollo desde el punto de vista industrial, desde el punto de vista ecoturístico y por eso señora Presidenta solicito muy respetuosamente someter a votación este Proyecto de Acto Legislativo, muchas gracias.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez:

Mal podría por eso mi insistencia para que usted me otorgara el uso de la palabra a defecto dejar unas constancias señora Presidenta, dejar pasar este momento para expresar mi solidaridad con el Proyecto.

En primer lugar porque allí fue incluido a buena hora o en buena hora, la ciudad capital de los boyacenses, que por todos es conocido un referente nacional e internacional, por su valor cultural e histórico e incluso religioso, y desde luego alegrarme porque muchas otras ciudades y algunos municipios de ubicación estratégica del país, como de los del sur del país y algunos de carácter portuario, puedan recibir a través de este Acto Legislativo un tratamiento que financieramente y fiscalmente les permita tener un fortalecimiento a efecto de sobrellevar hacia delante, unas buenas condiciones de desarrollo y se conviertan realmente en eso, en unos polos de desarrollo especial.

Pero quiero agradecerle también a este Senado, esa solidaridad y por supuesto a quienes trabajaron en la Comisión Primera, el hecho de la inclusión de la ciudad capital de nuestro departamento de Boyacá, Tunja, los tunjanos y los boyacenses nos sentimos muy reconocidos por esta solidaridad y desde luego entendemos, que es para nosotros un reto y desde luego una obligación entregar nuestra solidaridad, también a efecto de que este Acto Legislativo más tarde pueda tener un desarrollo con una Ley que les permita tener beneficios fiscales, gracias.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina el informe.

Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

Se abre segundo debate

Por solicitud del honorable Senador Hernán Andrade Serrano, la Presidencia somete a consideración de la plenaria omitir la lectura del articulado y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado del proyecto y cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto? Y esta responde afirmativamente.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2006 Senado, 060 de 2006 Cámara, 'por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política'.

Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión, pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído? Y estos le imparten su aprobación.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de reforma constitucional aprobado sea Acto Legislativo? Y estos responden afirmativamente."30

Con relación al párrafo del artículo segundo, acerca de la fijación de un mínimo de ingresos del Sistema General de Participaciones para Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, al igual que en los anteriores debates y las anteriores ponencias de la segunda vuelta, no se dijo nada.

4.2.3. Conciliación

4.2.3.1. El mismo día del debate en la Plenaria del Senado -14 de junio de 2007-, los Senadores y Representantes conciliaron el texto del Acto Legislativo, de forma tal que se acogió la versión que había sido aprobada por la Plenaria del Senado en el último debate. El texto del Acta de Conciliación es el siguiente,

"ACTA DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 014 DE 2006 SENADO, 060 DE 2006 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia (Segunda Vuelta)

Bogotá, D. C., 14 de Junio de 2007

[...]

De acuerdo con la designación efectuada por ustedes y en cumplimiento de los artículos 161 Constitucional, 186 y 187 del Reglamento del Congreso, nos permitimos someter por su conducto a consideración de las plenarias del Senado y Cámara de Representantes el texto conciliado del Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2006 Senado, 060 de 2006 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia (Segunda Vuelta). Revisados los textos aprobados por las plenarias de Senado y Cámara de Representantes, hemos acordado someter a consideración de las plenarias de ambas Cámaras, el articulado aprobado por la Plenaria del honorable Senado de la República el día 14 de junio de 2007, el cual anexamos.

Cordialmente,

Eduardo Enríquez Maya, Hernán Andrade Serrano, honorables Senadores de la República; Heriberto Sanabria Astudillo, Myriam Paredes Aguirre, honorables Representantes a la Cámara.

TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE ACTO

LEGISLATIVO NUMERO 14 DE 2006 SENADO,

060 DE 2006 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356

de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política:

Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Popayán se organiza como Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

La Ciudad de Tunja, capital del departamento de Boyacá, se organizará como Distrito Histórico y Cultural, con un régimen Fiscal y Administrativo propio determinado por la Constitución y por las leyes especiales que para el efecto se expidan.

El municipio portuario de Turbo (Antioquia) también se constituirá en Distrito Especial.

El municipio de Cúcuta se constituirá como Distrito Especial Fronterizo y Turístico.

Artículo 2°. El artículo 328 de la Constitución Política quedará así:

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

Parágrafo. Los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, no recibirán, por ninguna circunstancia, menores ingresos por el Sistema General de Participaciones o por cualquier otra causa, que los recibidos el 1° de enero de 2007.

Artículo 3°. Este Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Eduardo Enríquez Maya, Hernán Andrade Serrano, Senadores de la República; Myriam Alicia Paredes Aguirre, Heriberto Sanabria Astudillo, Representantes a la Cámara.”

4.2.3.2. El texto conciliado fue aprobado por las respectivas Plenarias. El 19 de junio de 2007 lo hizo la Plenaria del Senado de la República, la cual aprobó el texto conciliado, luego de un breve comentario de uno de sus ponentes.³¹

“Informe de Conciliación al Proyecto de Acto Legislativo número 060 de 2006 Cámara, 014 de 2006 Senado, por la cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia.

El informe de conciliación dice:

De acuerdo a la designación efectuada por usted en cumplimiento de los artículos correspondientes de la Constitución y de la Ley 5ª de 1992, presentamos el texto conciliado del Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2006 Senado, 060 de 2006 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia, en segunda vuelta, revisados los textos aprobados por la Plenaria de Senado y Cámara, hemos acordado someter a consideración de las Plenarias de ambas Cámaras el articulado aprobado por la Plenaria del Senado de la República el día 14 de junio de 2007, el cual anexamos.

Firman: Eduardo Enríquez Maya, Hernán Andrade Serrano, Heriberto Sanabria Astudillo, Myriam Paredes Aguirre. Conciliadores.

Someta a aprobación de la Plenaria esta acta de conciliación.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Alfredo Ape Cuello Baute):

En consideración el Informe de Conciliación al Proyecto de Acto Legislativo 060 de 2006 Cámara, 014 de 2006 Senado, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada ¿aprueba la Corporación?

La Secretaría General informa (doctor Jesús A. Rodríguez):

Ha sido aprobado señor Presidente, por las mayorías exigidas en la Constitución de acuerdo al último registro de asistencia obtenido en la verificación del quórum.”³²

4.3. Publicación

Finalmente, el Proyecto de Acto Legislativo 2 de 2007 fue publicado por el Gobierno Nacional en el Diario Oficial N° 46681 del 6 de julio de 2007, en los siguientes términos,

“ACTO LEGISLATIVO 2 DE 2007

(julio 6)

por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia

[...]33

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política:

Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Popayán se organiza como Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios

La Ciudad de Tunja, capital del departamento de Boyacá, se organizará como Distrito Histórico y Cultural, con un régimen Fiscal y Administrativo propio determinado por la Constitución y por las leyes especiales que para el efecto se expidan.

El municipio portuario de Turbo (Antioquia) también se constituirá en Distrito Especial.

El municipio de Cúcuta se constituirá como Distrito Especial Fronterizo y Turístico.

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

Parágrafo. Los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, no recibirán por ninguna circunstancia, menores ingresos por el Sistema General de Participaciones o por cualquier otra causa, que los recibidos el primero de enero de 2007.

Artículo 3°. Este acto legislativo rige a partir de su promulgación”

5. Reiteración de jurisprudencia.

5.1. Con relación a la aplicación del principio de consecutividad en el trámite de los actos legislativos, mediante los cuales el Congreso de la República reforma el texto constitucional, la jurisprudencia se ha pronunciado en extenso. En la sentencia C-208 de 2005 la Corte resumió su jurisprudencia sobre la materia en los siguientes términos,³⁴

“Los principios de consecutividad e identidad relativa. Las Comisiones accidentales de conciliación y la facultad de introducir modificaciones.

[...] en virtud del principio de consecutividad, los proyectos de ley deben surtir cuatro debates de manera sucesiva, tanto en comisiones como en plenarias, salvo las excepciones plasmadas en la Constitución y la ley³⁵; y los actos legislativos ocho debates, en dos períodos ordinarios y consecutivos, cuatro en cada uno de ellos, dos en cada cámara, los cuales deben realizarse en su integridad dado que para el trámite de las reformas constitucionales ni la Constitución ni la ley ha previsto excepción alguna³⁶.

Proyectos de ley o de acto legislativo, que si bien deben surtir todos los debates reglamentarios, su texto no necesariamente debe ser idéntico durante el desarrollo de los mismos, pues en virtud de lo dispuesto en el artículo 160 inc. 2 de la Constitución, durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones o supresiones que juzgue necesarias, imprimiéndole al principio de identidad un carácter flexible o relativo³⁷.

[...] lo que se exige para dar cumplimiento al principio de consecutividad, en armonía con el principio de identidad relativa, es que se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre de cada una de sus normas en particular.

También ha considerado esta Corporación, que las modificaciones y adiciones que se surtan en el curso de los debates parlamentarios, deben respetar los principios de consecutividad e identidad relativa. Esto es, en cada debate sólo pueden discutirse los asuntos que hayan sido considerados en los debates precedentes, y las modificaciones y adiciones que se introduzcan deben guardar relación de conexidad con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores del trámite legislativo.³⁸

Por lo tanto, la facultad que tienen las cámaras de introducir adiciones o modificaciones no es ilimitada, en tanto que deben respetar el principio de unidad o identidad de materia, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados al contenido del proyecto debatido y aprobado en comisiones³⁹. Es decir, tales modificaciones o adiciones deben tener una conexidad clara y específica⁴⁰, estrecha⁴¹, necesaria según se desprende del propio artículo 160 Superior, y evidente⁴².

[...]

La Corte ha concluido por lo tanto, que existen las siguientes obligaciones a cargo de las distintas instancias que componen el Congreso de la República, derivadas de la interpretación del principio de consecutividad, y que no desconocen el contenido del inciso segundo del artículo 160 Superior: (i) Tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.; (ii) Por lo tanto, ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto; (iii) La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración. Ello con el fin de cumplir a cabalidad el principio de consecutividad en la formación de las leyes.⁴³"

44

Adicionalmente, la Corte ha considerado que se vicia el procedimiento legislativo cuando luego de resultar un empate en la votación en una de las Comisiones, la otra que sesiona

de manera conjunta no vote el asunto, pues en ningún caso queda liberada del deber de votarlo en uno y otro sentido, ya que tal omisión legislativa impide que el asunto pueda ser retomado por otras instancias del Congreso de acuerdo a las condiciones previamente fijadas en la Constitución y el reglamento.⁴⁵ También constituye una violación a los principios de identidad y consecutividad que los textos se sustituyan al momento de ser publicados en la Gaceta del Congreso, pues no corresponden a lo aprobado en primer debate y por lo tanto la discusión en segundo debate se orienta a un campo diferente del querer del Congreso.⁴⁶

5.2. No obstante, la jurisprudencia ha reconocido el valor del debate parlamentario y la posibilidad de que los proyectos sean modificados durante el transcurso del mismo, de acuerdo con lo ordenado por la propia Carta Política. Al respecto, la Corte señaló lo siguiente en la sentencia C-208 de 2005 antes citada,

“[...] de acuerdo con lo establecido en el artículo 160 inc. 2 Superior, durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, incluso incluir artículos nuevos, siempre y cuando se respeten los principios de consecutividad e identidad relativa,puede darse el caso de que surjan discrepancias entre lo aprobado por una de las Cámaras en relación con lo aprobado por la otra. Para estos casos, el artículo 161 de la Constitución prevé, que ambas Cámaras integrarán comisiones de conciliadores, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible definirán por mayoría, a fin de evitar que el proyecto tenga que regresar a la Comisión respectiva nuevamente haciendo más dispendioso y demorado el trámite de la ley.

[...]

Las comisiones accidentales, al conciliar los textos disímiles, bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes o crear nuevos textos en reemplazo de esos artículos, siempre y cuando no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad⁴⁷; es decir, que la adición o modificación debe referirse al asunto o materia que haya sido objeto de aprobación en primer debate⁴⁸. También pueden modificar, de manera excepcional, otros artículos que guarden íntima relación o conexos con los artículos disímiles, siempre y cuando tal decisión se someta a la aprobación mayoritaria de las Plenarias de las Cámaras⁴⁹.

Con fundamento en lo anterior, la Corte ha venido considerando, que las comisiones de conciliación no pueden entonces, llenar con su actuación el vacío producido por la falta de aprobación previa de la materia durante el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente, sustituyendo de tal manera su voluntad⁵⁰.

Los anteriores criterios han sido precisados por la Corte⁵¹, a partir de la pregunta ¿cuáles son las divergencias o modificaciones que, introducidas por las plenarias de una y otra Cámara a un proyecto de ley, en desarrollo del artículo 160 de la Constitución, pueden ser conciliadas por las comisiones accidentales de mediación? Al respecto ha indicado, que ‘La respuesta a este interrogante lo da la propia Constitución, cuando en su artículo 158, exige que todo proyecto deberá referirse a una misma materia y serán ‘inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no

se relacionen con ella'. (subraya fuera de texto). Texto éste que ha de interpretarse sistemáticamente con el artículo 160 de la Constitución, al señalar que cada Cámara 'podrá introducir al proyecto de ley las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias'. En este sentido, es claro que si las modificaciones que va a introducir la plenaria de una de las cámaras hacen referencia a la materia que se viene discutiendo en el proyecto de ley, no existe razón alguna para que se entienda que el proyecto correspondiente debe ser devuelto a la Cámara que no conoció de éstas, pues existiendo unidad en la materia debatida en una y otra Cámara, será competencia de la comisión accidental solventar las discrepancias surgidas entre los textos aprobados en una y otra plenaria (artículo 178 de la ley 5ª de 1992), siempre y cuando, se repite, los textos discordantes guardan identidad en la materia debatida, lo que no ha de confundirse con la identidad en el tratamiento que se le dé al asunto correspondiente.'

[...]

[...] se ha precisado, que una interpretación sistemática del artículo 161 de la Carta indica que las diferencias que pueden surgir en la aprobación de una ley se producen no solo cuando una de las Cámaras aprueba el contenido de un artículo en forma total o parcialmente distinta a la forma como se aprobó en la otra, sino también cuando una Cámara aprueba una disposición y la otra no lo hace⁵³. Es preciso aclarar, que esto solo es posible en los casos en que el tema objeto de discrepancia ha sido considerado por las plenarios de las dos Corporaciones en cualquier sentido⁵⁴

[...]

En resumen, si bien las discrepancias que hubieren podido surgir en relación con el proyecto aprobado en la plenaria de una cámara con respecto al aprobado en la plenaria de la otra, y que pueden ser conciliadas por la comisiones respectivas, se pueden expresar de diversas formas, por ejemplo: (i) cuando no hay acuerdo sobre la redacción de un texto normativo, (ii) cuando el contenido de un artículo defiere del aprobado en la otra plenaria y, (iii) cuando se aprueban artículos nuevos en una cámara⁵⁵, cumpliendo de tal manera las comisiones accidentales de conciliación una función de agilidad, eficacia y racionalidad del procedimiento legislativo, trátase del trámite de un proyecto de ley o de un acto legislativo, su actuación también debe enmarcarse dentro de los principios de consecutividad e identidad relativa que rige la totalidad de dichos trámites en el Congreso de la República."⁵⁶

6. Los apartes normativos incluidos por el Senado en el Acto legislativo 2 de 2007 no cumplieron con el principio de consecutividad

6.1. Vistos los precedentes constitucionales citados, la Corte considera que en el caso bajo análisis se desconoció gravemente el principio de consecutividad, al haber incluido una modificación que nunca fue debatida ni votada por una de las Cámaras del Congreso de la República, a saber, la Cámara de Representantes. La Corte también considera que la Comisión de Conciliación desconoció las reglas que determinan sus competencias.

6.2. En efecto, como se evidenció en el recuento del trámite del Acto Legislativo 2 de 2007, la Cámara de Representantes nunca sometió a debate ni a votación la propuesta

de convertir las ciudades de Tumaco, Popayán, Turbo, Tunja y Cúcuta en Distritos Especiales.

6.2.1. En la primera vuelta, la Cámara de Representantes únicamente discutió y aprobó la propuesta normativa de convertir la ciudad de Buenaventura en un Distrito Especial. En tales términos se presentó el Proyecto de Acto legislativo al Congreso de la República (4.1.1.1.); se defendió en la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes (4.1.1.2.), y fue aprobado por la Comisión Primera de dicha Cámara (4.1.1.3.). Posteriormente, en los mismos términos, el Proyecto de Acto Legislativo fue propuesto en la ponencia para segundo debate (4.1.1.4.) y fue aprobado por la Plenaria de la Cámara (4.1.1.5.). Luego, la Comisión Primera del Senado (4.1.2.1.), lo aprobó incluyendo varias propuestas -organizar Tumaco, Popayán, Tunja, Turbo y Cúcuta como Distritos Especiales y fijar un límite mínimo a los ingresos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta- (4.1.2.2.). El texto fue aprobado por la Plenaria del Senado con las modificaciones introducidas por la Comisión (4.2.1.4), tal como le fue sugerido en la respectiva ponencia (4.2.1.3.). Finalmente, el texto fue conciliado, tomando como acuerdo la versión aprobada por el Senado (4.1.3.1); la Plenaria de cada Cámara aprobó la conciliación (4.1.3.2.).

6.2.2. Posteriormente, en la segunda vuelta, la ponencia para el primer debate en la Cámara de Representantes solicitó a la Comisión Primera aprobar el Proyecto en los mismos términos que había sido aprobado por dicha Cámara en la primera vuelta, es decir, sin incluir las adiciones introducidas por el Senado y luego conciliadas y aprobadas por ambas Cámaras, salvo por el párrafo adicional del artículo 2° que se propone mantener sin dar justificación de ello en la ponencia (4.2.1.1.). La ponencia sólo justificó las proposiciones normativas referentes a la ciudad de Buenaventura y guardó silencio con respecto a las demás ciudades que habían sido incluidas. De hecho, guardó silencio con relación a los cambios que le fueron introducidos al Proyecto, y actuó como si no hubieran sido realizados nunca. Posteriormente, durante el debate, al presentar la ponencia ante la Comisión, se reconoció que las propuestas normativas adicionales al Proyecto aprobado por la Cámara de Representantes, introducidas por el Senado de la República, habían sido conciliadas para permitir que el Proyecto siguiera su curso. Se adujo en el debate, que en la medida que el Presidente de la República había solicitado que la reforma se limitara a Buenaventura, se había decidido proponer a la Comisión que se aprobara el Proyecto tal cual como había sido aprobado en primera vuelta. La Comisión acogió la propuesta de la ponencia, por lo que nunca discutió ni votó las inclusiones efectuadas por la Comisión de Conciliación. Así pues, la Comisión Primera debatió y aprobó en segunda vuelta el mismo texto que había sido aprobado por la Cámara de Representantes en la primera vuelta, a excepción del párrafo del artículo 2° que fue mantenido (4.2.1.2.). La ponencia para el segundo debate, ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, reiteró la ponencia para primer debate y propuso aprobar, nuevamente, el mismo texto, circunscrito a la ciudad de Buenaventura. No obstante, el texto de Proyecto de Acto Legislativo también incluyó el párrafo adicional en el artículo 2° (4.2.1.3.). La Plenaria de la Cámara acogió la ponencia, por lo que aprobó el mismo texto adoptado por la Cámara en primera vuelta, a excepción del párrafo del artículo 2 que se mantuvo, sin que se diera discusión alguna al respecto (4.2.1.4.). Más adelante, en el Senado de la República, se presentó ponencia favorable para primer

debate, explicando que la Cámara había decidido debatir y aprobar el texto original, sin la inclusión de los demás municipios que también se convertían en Distritos Especiales (4.2.2.1.). No obstante, y a pesar de saber que posiblemente estaban desconociendo las reglas procedimentales constitucionales vigentes, se decidió incluir nuevamente a los municipios de Tumaco, Popayán, Turbo, Tunja y Cúcuta dentro del Proyecto (4.2.2.2.). Finalmente, la ponencia para el segundo debate en el Senado, en segunda vuelta, es decir, el octavo y último debate del proceso de reforma constitucional, propuso mantener el texto del Proyecto de Acto Legislativo en los términos en los cuales había sido aprobado por la Comisión (4.2.2.3.). La Plenaria del Senado acogió la propuesta de la ponencia (4.2.2.4.).

Posteriormente, las cámaras conciliaron el texto final del Proyecto, adoptando el aprobado por el Senado (4.2.3.1.). Por último, las Plenarias del Senado y de la Cámara aprobaron el texto conciliado (4.2.3.2.).

6.2.3. En conclusión, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y la Plenaria de la misma, nunca debatieron o votaron la propuesta de organizar a las ciudades de Tumaco, Popayán, Tunja, Turbo y Cúcuta como Distritos Especiales, durante la primera o la segunda vuelta del trámite del Acto Legislativo 2 de 2007. Estas propuestas normativas sólo fueron aceptadas por la Plenaria de la Cámara, “para darle curso al proyecto”, al aprobar el texto en la etapa de conciliación. No obstante, explícitamente se decidió no considerarlas ni votarlas. Por lo tanto, es claro que los apartes normativos del Acto legislativo acusado, referidos a los cinco municipios mencionados, violan la Constitución al desconocer el principio de consecutividad, que debe observarse en el trámite de toda reforma constitucional.

6.2.4. Adicionalmente, como se indicó “las comisiones accidentales, al conciliar los textos disímiles, bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes o crear nuevos textos en reemplazo de esos artículos, siempre y cuando no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad; es decir, que la adición o modificación debe referirse al asunto o materia que haya sido objeto de aprobación en primer debate. También pueden modificar, de manera excepcional, otros artículos que guarden íntima relación o conexos con los artículos disímiles, siempre y cuando tal decisión se someta a la aprobación mayoritaria de las Plenarias de las Cámaras.” 57

En el presente caso, la Comisión de Conciliación excedió su competencia, al haber incluido los apartes adicionales introducidos por el Senado de la República. En efecto, el Senado de la República no modificó las propuestas normativas debatidas y votadas en la Cámara de Representantes, simplemente incluyó otros temas de debate adicionales. En otras palabras, bajo el pretexto de estar conciliando propuestas normativas que fueron aprobadas de forma diferente por cada Cámara, se introdujeron textos que no fueron considerados por una de ellas. El Proyecto originalmente presentado buscaba organizar a Buenaventura como Distrito Especial, por las condiciones específicas y particulares de esta población. Convertir a otros municipios en Distrito Especial o exigir un mínimo a los ingresos del Sistema General de Participaciones para Barranquilla, Cartagena y Santa Marta no son variaciones sobre la primera propuesta son,

sencillamente, nuevas propuestas normativas. En tal sentido, es claro que la Comisión de Conciliación no 'concilió' las diferencias entre la forma en que las propuestas normativas sobre una misma materia fueron aprobadas por una y otra Cámara, sino que adicionó el texto con temas nuevos y distintos, tratados e introducidos por la otra Cámara, que carecían de identidad temática.

6.3. Ahora bien, en la medida en que el primero de los cargos presentados por la demanda conduce a la inconstitucionalidad del texto demandado, no entra la Corte a analizar el segundo de los problemas jurídicos planteados.

7. Conclusión

El Congreso de la República viola el principio de consecutividad en el trámite de una reforma constitucional, cuando en un Acto Legislativo se incluyen propuestas normativas sin relación temática que nunca fueron discutidas o votadas, ni en primera ni en segunda vuelta por alguna de sus Cámaras, dentro de los correspondientes debates constitucionalmente exigidos para reformar la Constitución Política. Las comisiones encargadas de conciliar los textos de un Proyecto de Acto Legislativo violan la Constitución cuando introducen temas y asuntos nuevos, sin relación temática, con el pretexto de estar conciliando las diferencias entre los textos.

Por tanto, la Corte Constitucional, declarará inexecutable los apartes demandados del artículo 1° y el párrafo del artículo 2° del Acto Legislativo 2 de 2007.

Después de estas inexecutableidades, aclara la Corte que el artículo 1 queda así, sin los plurales demandados y los apartes acusados:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política:

La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar INEQUIBLE la expresión "y Tumaco" así como los plurales acusados del inciso primero del artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2007, al igual que los incisos 2, 3, 4 y 5 del artículo 1 de dicho acto.

Segundo.- Declarar INEQUIBLE el párrafo del artículo 2° del Acto Legislativo 2 de 2007.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Magistrado

Con Salvamento de Voto

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

Impedimento Aceptado

NILSON PINILLA PINILLA

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Concepto 3842 del 1 de julio de 2005 - Expediente D-5656.

2 Un grupo de Representantes a la Cámara, encabezados por Heriberto Sanabria Astudillo, radicó el 10 de agosto de 2006 el proyecto de Acto Legislativo No. 060 - Cámara, publicado junto con su exposición de motivos en la Gaceta del Congreso No. 288 de 2006.

3 Se cambian la expresiones 'disposiciones dispuestas' por las expresiones 'normas vigentes'.

4 Ponencia para primer debate en Comisión de Cámara de Representantes, primera vuelta; Gaceta del Congreso 379 de 2006. "PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE 1. Se modifica el título así: Se le agrega la palabra y Ecoturístico ||

Quedando así: por medio del cual la Ciudad de Buenaventura se Organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. || 2. Se modifica el artículo 1º. así: -Adiciónese la palabra y Ecoturístico después de la palabra Biodiverso. || -Se modifican las palabras disposiciones dispuestas, por normas vigentes. || -El párrafo del artículo 1º se convierte en artículo 2º. Quedando así: Artículo 1º. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política: || La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.”

5 Ponencia para primer debate en Comisión de Cámara de Representantes, primera vuelta; Gaceta del Congreso 379 de 2006. “PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE [...] Nuevo Artículo: Artículo 2º. El artículo 328 de la Constitución Política quedará así: El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.”

6 En la Gaceta del Congreso N° 436 de 2006 se publica el Acta n° 10 de la sesión del 20 de septiembre de ese año, de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en la cual se hace el anuncio de que el proyecto se va a votar en la sesión siguiente. En la misma Gaceta también se publica el Acta N° 11, que recoge la sesión del 26 de septiembre de 2006 de dicha Comisión, en la cual se debatió y votó el Proyecto del Acto legislativo objeto de la presente demanda, en los siguientes términos: “Presidente: Señor Secretario, sírvase informarle a la Comisión Primera, de cuántos artículos consta este proyecto de acto legislativo. || Secretario: Señor Presidente y honorables miembros de la Comisión Primera, el acto legislativo consta de dos (2) artículos que componen el acto legislativo, señor Presidente. || Presidente: Vamos a colocar a consideración el articulado del proyecto de acto legislativo, quiero saber si hay alguna proposición, creo que el doctor Odín retira la proposición según lo que ha manifestado. || Secretario: Señor Presidente, la proposición que presentó el doctor Odín, quedaría como constancia según se ha dicho. || Presidente: Ya fue aprobada la proposición con que termina la ponencia, en consideración. || Secretario: Artículo 1º. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política:

Párrafo. La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico, su régimen político fiscal y administrativo, será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios. || Ha sido leído el artículo 1º señor Presidente. || Presidente: En consideración el artículo 1º del acto legislativo, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿aprueban los honorables Representantes el artículo 1º? || Secretario: Sí lo aprueban, señor Presidente. || Artículo 2º. El artículo 328 de la Constitución Política quedará así: Artículo 328. El Distrito Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Cultural e Histórico de Santa Marta, conservarán su régimen y carácter y se organiza a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. || Ha sido leído el artículo 2º señor Presidente. || Presidente: En consideración el artículo 2º del proyecto de

acto legislativo, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿aprueban los honorables Representantes? || Secretario: Sí lo aprueban, señor Presidente. || Presidente: Por favor el título del proyecto, señor Secretario. || Secretario: Por medio de la cual la ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso Y Ecoturístico. || Ha sido leído el título, señor Presidente. || Presidente: En consideración el título del proyecto de acto legislativo, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿aprueban los honorables Representantes el título del proyecto? || Secretario: Ha sido aprobado, señor Presidente. || Presidente: ¿Quieren que este proyecto de acto legislativo, pase a segundo debate de reforma constitucional? || Secretario: Sí lo quieren, señor Presidente. || Presidente: Se designan como ponentes los mismos que venían de la ponencia de primer debate.” En la Gaceta del Congreso No. 599 del 1º de noviembre de 2006 se publicó el Acta No. 18 de noviembre 8 de 2006 de la sesión de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes en la que se aprobaron las Actas 10 y 11 del 20 y 26 de septiembre de 2006.

7 En el pliego de modificaciones que acompañaba la ponencia para segundo debate, en la Plenaria de la Cámara, se proponía la inclusión de un artículo nuevo, en los siguientes términos: “PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE 1. Nuevo artículo: Artículo 3º. Este Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.” (Gaceta del Congreso N°430 de 2006).

8 En la Gaceta del Congreso N°570 de 2006 se publicó el Acta N° 18 de ese año, en la cual quedó consignado el debate y votación del Proyecto de Acto legislativo N° 060 de 2006, Cámara, así: “Proyecto de Acto Legislativo número 060 de 2006 Cámara, por medio del cual la ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Diverso y Ecoturístico. El informe de ponencia es el siguiente: Honorables Representantes: Fundamentados en lo expuesto anteriormente, emitimos ponencia favorable al proyecto referido y solicitamos se le dé debate en la plenaria. || Firman: Heriberto Sanabria Astudillo, Jorge Homero Giraldo, Roy Leonardo Barreras, River Franklin Legro, José Thyron Carvajal y Carlos Fernando Motoa. || Presidente está leyendo el informe de ponencia. || Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Alfredo Cuello Baute: En consideración el informe con que termina la ponencia, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. ¿lo Aprueba la Corporación? || La Secretaría General informa, doctor Angelino Lizcano Rivera: Ha sido aprobado Presidente. || Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Alfredo Cuello Baute: Articulado. || La Secretaría General informa, doctor Angelino Lizcano Rivera: Son tres artículos. || Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Alfredo Cuello Baute: En consideración el articulado, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada ¿lo Aprueba la Corporación? || La Secretaría General informa, doctor Angelino Lizcano Rivera: Aprobado señor Presidente. || Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Alfredo Cuello Baute: Título; Proyecto de Acto Legislativo número 060 de 2006 Cámara, por medio del cual la ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Diverso y Ecoturístico. || Está leído el título Presidente. || Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Alfredo Cuello Baute: || En consideración el título del proyecto, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada ¿lo Aprueba la Corporación? || La Secretaría General informa,

doctor Angelino Lizcano Rivera: Ha sido aprobado Presidente. || Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Alfredo Cuello Baute: Quiere la Corporación que este proyecto sea ley de la República? || La Secretaría General informa, doctor Angelino Lizcano Rivera: Así lo quiere.”

9 En la Gaceta del Congreso N° 482 de 2006 se publicó la ponencia presentada por el Senador Hernán Andrade Serrano, la cual justificaba la adopción del proyecto, señalando la especial importancia de Buenaventura, como puerto en la costa pacífica, en el contexto actual. La ponencia presentó el proyecto a la Comisión del Senado de la siguiente manera: “El Proyecto de Acto Legislativo número 014 de Senado, 060 de 2006 Cámara, por medio del cual la ciudad de Buenaventura se Organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico, busca formar a la ciudad de Buenaventura en Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico; ya que a pesar de contar con una excelente localización geoestratégica y buenas condiciones de mercado para convertirse en un importante centro o polo de desarrollo portuario, logístico e industrial, carece de la suficiente y adecuada infraestructura económica para tal fin. Razón por la cual debe explorar las diversas posibilidades que le brindan los instrumentos del presente proyecto de acto legislativo, reformando su régimen político, fiscal y administrativo. || Todo lo anterior conlleva como resultado al mejoramiento de su infraestructura urbana, su sistema vial, redes de servicios públicos y en general instalaciones para garantizar el adecuado funcionamiento de los diferente modos de transporte, a fin de atraer y generar nuevas inversiones, fomentar la concurrencia de capital privado y estimular la exportación de bienes y servicios producidos en el territorio; incentivar el aumento de las fuentes de empleo como condición para incrementar el ingreso y disminuir la pobreza en la región.”

10 Gaceta del Congreso N°580 de 2006.

12 En la Gaceta del Congreso N° 652 de 2006 se publicó el Acta de Conciliación en los siguientes términos: “ACTA DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 014 de 2006 SENADO, 060 de 2006 CÁMARA, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia. || De conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, luego de analizar las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes en sus sesiones plenarias, y a fin de superar tales diferencias, hemos acordado el siguiente texto con sustento en las aprobaciones impartidas por las respectivas Corporaciones, proponiendo a las Plenarias de las mismas, adoptarlo como texto definitivo del proyecto de acto legislativo de la referencia. || TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 014 de 2006 SENADO, 060 de 2006 CÁMARA, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia. || El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 1º. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política: Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios. || La ciudad de Popayán

se organiza como Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios. || La Ciudad de Tunja, capital del Departamento de Boyacá, se organizará como Distrito Histórico y Cultural, con un régimen Fiscal y Administrativo propio determinado por la Constitución y por las leyes especiales que para el efecto se expidan. || El municipio portuario de Turbo, Antioquia, también se constituirá en Distrito Especial. || El municipio de Cúcuta se constituirá como Distrito Especial, Fronterizo y Turístico. || Artículo 2°. El artículo 328 de la Constitución Política quedará así: El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. || Parágrafo. Los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, no recibirán, por ninguna circunstancia, menores ingresos por el Sistema General de Participaciones o por cualquier otra causa, que los recibidos el 1° de enero del 2007. || Artículo 3°. Este Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.”

13 Así quedó consignado en el Acta 34 de 2006, publicada en la Gaceta del Congreso N° 26 de 2007.

14 Así quedó consignado en el Acta 38 de 2006, publicada en la Gaceta del Congreso N° 72 de 2007.

15 Diario Oficial N° 46.529 de 2007, febrero 1.

16 Gaceta del Congreso N° 181 de 2007.

17 Gaceta del Congreso N° 181 de 2007.

18 Gaceta del Congreso N° 152 de 2007. Con relación a la votación específica del articulado del Proyecto en cuestión, ver la Gaceta del Congreso N° 181 de 2007.

19 En la Gaceta del Congreso N° 152 de 2007 se publicó la ponencia, con su respectiva proposición, en los siguientes términos: “Proposición || Honorables Representantes, fundamentados en lo expuesto anteriormente, emitimos ponencia favorable para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 060 de 2006 Cámara, 014 de 2006 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia, junto con el pliego de modificaciones. || Atentamente, Heriberto Sanabria Astudillo, Coordinador de Ponentes; Jorge Homero Giraldo, Roy Leonardo Barreras, River Franklin Legro, José Thyron Carvajal y Carlos Fernando Mota. || TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE (SEGUNDA VUELTA) AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 060 DE 2006 CÁMARA, 014 DE 2006 SENADO || por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia. || El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 1°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política: || La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el

efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios. || Artículo 2°. El artículo 328 de la Constitución Política quedará así: || El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. || Parágrafo. Los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, no recibirán, por ninguna circunstancia, menores ingresos por el Sistema General de Participaciones o por cualquier otra causa, que los recibidos el 1° de enero de 2007. || Artículo 3°. Este acto legislativo rige a partir de su promulgación. || Atentamente, Heriberto Sanabria Astudillo, Coordinador de Ponentes; Jorge Homero Giraldo, Roy Leonardo Barreras, River Franklin Legro, José Thyronne Carvajal y Carlos Fernando Motoa.”

20 La Gaceta del Congreso N° 263 de 2007 recogió el Acta de Plenaria N° 47 de la sesión del 12 de junio de 2007, en la cual se encuentra consignada la votación del Proyecto de Acto legislativo en cuestión en los siguientes términos; “El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera informa: Ha sido aprobado Presidente. || (...) el Siguiete proyecto (...) es el Proyecto de Acto Legislativo número 060 de 2006 Cámara, 014 de 2006 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia. Segunda vuelta. || El informe de la ponencia es el siguiente: Honorables Representantes, fundamentados en lo expuesto anteriormente, emitimos ponencia favorable para segundo debate al proyecto de acto legislativo de la referencia. Firman Heriberto Sanabria, Jorge Homero, Roy Leonardo Barrera, Rivera Franklin, José Tyronne, Carlos Fernando Motoa. Señor Presidente, puede someter el informe de ponencia del acto legislativo. || Dirige la sesión la Presidencia, doctor Alfredo Cuello Baute: En consideración el Informe de ponencia, se abre su discusión anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿aprueba la Corporación? || El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera informa: Aprobado, Presidente. || Dirige la sesión la Presidencia, doctor Alfredo Cuello Baute: Articulado. || El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera informa: Articulado: Tiene tres artículos, los puede someter en bloque porque no tienen propuesta, Presidente. || Dirige la sesión la Presidencia, doctor Alfredo Cuello Baute: En consideración el articulado, se abre su discusión anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿aprueba la Corporación? || El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera informa: Ha sido aprobado, Presidente. || El título es el siguiente Presidente: Proyecto de Acto Legislativo número 060 de 2006 Cámara, 014 de 2006 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia, segunda vuelta. || Presidente, puede someter el título. || Dirige la sesión la Presidencia, doctor Alfredo Cuello Baute: Tiene la palabra el Representante Borja. || Intervención del honorable Representante Wilson Alfonso Borja Díaz: Presidente, que el Secretario certifique que es con la votación calificada de segunda vuelta. || El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera informa: La Secretaría certifica que fue con la votación de mayoría absoluta como lo establece el artículo 375 de la Constitución Política de Colombia. Puede someter el título Presidente. || Dirige la sesión la Presidencia, doctor Alfredo Cuello Baute: En consideración el título del acto legislativo, se abre su discusión anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿aprueba la Corporación? || El Secretario General, doctor

Angelino Lizcano Rivera informa: Aprobado, señor Presidente. || Dirige la sesión la Presidencia, doctor Alfredo Cuello Baute: ¿Quiere la Corporación que este acto legislativo modifique la Constitución Colombiana? || El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera informa: Así lo quiere, Presidente. || Dirige la sesión la Presidencia, doctor Alfredo Cuello Baute: Siguiendo. || [...].”

21 Gaceta del Congreso N° 201 de 2007.

22 Las proposiciones fueron resumidas así: “La primera proposición fue presentada por el honorable Senador Héctor Helí Rojas en punto a que le fuese adicionado un inciso al artículo 356 de la Constitución Política del siguiente tenor: ‘la ciudad de Tunja, capital del departamento de Boyacá se organizará como Distrito Histórico y Cultural, con un régimen fiscal y administrativo propio determinado por la Constitución y por las leyes especiales que para el efecto se expidan. || La segunda proposición fue presentada por los honorables Senadores Parmenio Cuéllar y Eduardo Enríquez Maya en punto a que le fuese adicionado un inciso al artículo 356 de la Constitución Política del siguiente tenor: Las ciudades de Buenaventura y de Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios. || La tercera proposición fue presentada por los honorables Senadores Luis Fernando Velasco Chávez y Jesús Ignacio García en punto a que le fuese adicionado un inciso al artículo 356 de la Constitución Política del siguiente tenor: La ciudad de Popayán se organiza como Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten y en lo dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios. || La cuarta proposición fue presentada por los honorables Senadores Hernán Andrade Serrano y Roberto Gerlén en punto a que le fuese adicionado al parágrafo del artículo 2° del proyecto la siguiente frase resaltada en negrillas: Parágrafo. Los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, no recibirán, por ninguna circunstancia, menores ingresos por el Sistema General de Participaciones o por cualquier otra causa, que los recibidos el 1° de enero de 2007. || La quinta proposición fue presentada por el honorable Senador Rubén Darío Quintero Villada en punto a que le fuese adicionado un inciso al artículo 356 de la Constitución Política del siguiente tenor: el municipio portuario de Turbo, Antioquia, también se constituirá en Distrito Especial. || La sexta proposición fue presentada por el honorable Juan Fernando Cristo en punto a que le fuese adicionado un inciso al artículo 356 de la Constitución Política del siguiente tenor: El municipio de Cúcuta se constituirá como Distrito Especial, Fronterizo y Turístico. || Finalmente, la séptima y última proposición fue presentada por el honorable Hernán Andrade Serrano en punto a que le fuese adicionado un inciso al Título del proyecto del siguiente tenor: por medio de la cual modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia.” Ponencia para primer debate en el Senado, Gaceta del Congreso 201 de 2007.

23 En la ponencia se menciona al respecto únicamente lo siguiente: “II. OBJETO DEL PROYECTO El proyecto de acto legislativo sometido a su consideración, como bien lo anuncia su título, propone formar a la ciudad de Buenaventura, Valle, en

Distrito Especial, Industrial Portuario y Biodiverso.”

24 Concluye la ponencia para primer debate ante el Senado, en segunda vuelta, del Proyecto de Acto legislativo en cuestión en los siguientes términos: “IV. CONCLUSIÓN || Destacando los motivos que impulsan la necesidad, el efecto y beneficio de las disposiciones que trae el Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2006 Senado, 060 de 2006 Cámara, por medio del cual modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia, me permito rendir informe de Ponencia favorable para que se surta primer debate correspondiente a la segunda vuelta en la Comisión Primera del honorable Senado de la República e insto a los honorables Senadores que la integran que sea aprobada esta iniciativa. || V. PROPOSICIÓN || Por las razones antes expuestas, solicito: dese primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2006 Senado, 060 de 2006 Cámara, por medio del cual modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia, en el texto aprobado por la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes. Hernán Andrade Serrano, Honorable Senador de la República, Ponente.”

25 En la Gaceta del Congreso N° 349 de 2007 se publicó el Acta 36 de dicho año, que recoge la sesión del 30 de mayo de 2007 de la Comisión Primera del Senado de la República, en la cual se votó el Proyecto de Acto legislativo en cuestión: “La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente proyecto: Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2006 Senado, 060 de 2006 Cámara, por medio del cual, la ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. (Segunda Vuelta). Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia. || La Presidencia abre la discusión de la proposición leída y concede el uso de la palabra al ponente honorable Senador Hernán Andrade Serrano: Me piden aquí unas dos interpelaciones de una vez. No, ah, bueno. Este Proyecto es conocido por la Plenaria de la Comisión. Pretende después de haber surtido la primera vuelta y haber pasado su segunda vuelta en la Cámara en este séptimo debate, con la advertencia de siempre que estamos en el filo de la navaja en tema de calendario, erigir a Buenaventura como Distrito Portuario con régimen fiscal propio y sitio histórico y cultural con un régimen fiscal y administrativo. || Las bondades del Proyecto definido por buena parte del Congreso de la República y por nuestra Presidente que se encuentra aquí presente Dilian Francisca Toro, es tratar de establecer un marco legal, fruto de desarrollar estos principios constitucionales que permitan algún tratamiento especial para el tema de Buenaventura. || En el caso particular dejo expresa constancia, no he sembrado ninguna expectativa, entiendo que este Proyecto automáticamente no genera recursos adicionales como muchos pueden entender, siguen siendo claras que el 53% del transporte marítimo de la carga se está movilizandando por Buenaventura, sigue siendo clara la importancia del transporte vía la cuenca del Pacífico, siempre será importante esté o no esté aprobado, fortalecer los puertos de Colombia y en este caso especial el Puerto de Buenaventura. || Quisiera complementar el sentido de la ponencia, no solamente porque el Presidente Álvaro Uribe se quedó en ese párrafo como si fuera la única causal el haber colocado en esta segunda vuelta solamente el tema de Buenaventura, es que indudablemente siendo importante Tribugá, creo que así se pronuncia, Tumaco y otros, Tunja, Cúcuta, eventualmente Neiva, San Agustín, Popayán e intermedias, realmente erigir a buena parte de las ciudades capitales como distrito

turístico podría desfigurar el sentido del proyecto. Pero para eso está la discusión, respeto los colegas, yo traigo a consideración como ponente de esta iniciativa el aprobar en séptimo debate, la consagración de Buenaventura como distrito especial y distrito fiscal y cultural como es el título del Proyecto. || Por las anteriores razones porque conocemos el tema, porque estamos dispuestos como siempre, como me conocen los colegas, abrir la discusión y a recibir las sugerencias en este sentido dejo rendida la ponencia para que le demos curso en este séptimo debate.”

26 El Secretario lee el Proyecto de Acto legislativo en los siguientes términos: “Texto Aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República en el primer debate. Artículo 1º . Adiciónase el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política. Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como distrito especial e industrial y portuario y/o diverso ecoturístico, régimen fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para tal efecto se dicten y en lo no dispuesto en ella en las normas vigentes para los municipios. || La ciudad de Popayán se organiza como sitio especial ecoturístico, sitio histórico y universitario, régimen político, fiscal y administrativo, será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para tal efecto se dicten y las no dispuestas en ellas, las normas vigentes para los municipios. La ciudad de Tunja capital del departamento de Boyacá, se organizará como sitio histórico cultural con un régimen administrativo propio, determinado por la Constitución y por las leyes especiales que para tal efecto se expidan. || El Municipio portuario de Turbo, Antioquia también se constituirá en distrito especial, municipio de Cúcuta se constituirá en Distrito Especial fronterizo y turístico. || Está leído el Artículo tal como fue aprobado por la Comisión Primera.”

27 El debate siguió, referido a las consecuencia presupuestales que para una población supone el estar originado como Distrito Especial, en los siguientes términos: “La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Fernando Velasco Chávez: || Muy breve Presidente y es una obligación que tengo con la gente de Buenaventura, nadie se va a oponer a que Buenaventura sea distrito, pero lo que dice el Senador Héctor Helí digámoselo claramente a los ciudadanos de Buenaventura, no va a haber ningún efecto fiscal para Buenaventura, eso no le va a dar más plata, antes sí. Antes del Acto Legislativo 01, las regiones recibían dinero por situado fiscal y por participación. Entonces en esa época los distritos recibían unos recursos adicionales por ser región y por situado fiscal, recibían dos veces, exacto, hoy no. Señores de Buenaventura, lo que estamos entregando es un marco legal que les da más autonomía administrativa, pero ni un solo peso adicional y que quede claro, vamos apoyar la iniciativa y más bien lo que deberíamos hacer era y yo sí lo pido, y pido que haya solidaridad de toda esta comisión. || Hombre, yo creo que el tema de Buenaventura, un tema dramático y que deberíamos hacer un solo haz de voluntades para ver cómo le ayudamos financieramente a Buenaventura y no solo al Puerto, porque cada vez que se habla de Buenaventura, hablamos del Puerto y de la Carretera, no, allá hay muchos ciudadanos en estrato uno, el estrato cero que no reciben ningún programa y desafortunadamente el puerto no les genera suficiente empleo y hay que ver cómo le ayudamos a esa gente, entre otras cosas y con esto termino, la gente de Buenaventura doctor Oscar Darío, doctor Juan Carlos, básicamente es gente no solo nacida en Buenaventura, sino en Buenaventura se resume la pobreza de todo el pacífico

colombiano, particularmente del pacifico del Valle, del Cauca y de Nariño y son familias inmigrantes que no tienen posibilidades en Guapi, López, Timbiquí, la Tola, el Charco, Satinga, Mosquera y se van a Buenaventura a ver qué encuentran y luego, esa misma gente luego termina en Puerto Tejada buscando un paso para llegar a Agua Blanca y generando unos graves problemas. || Si invertimos en Buenaventura, si invertimos en todo el pacifico colombiano, estaríamos ayudándole a Buenaventura y al Valle. || Entonces dejo esa constancia y todos vamos a votar afirmativamente ese proyecto. || La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Oscar Darío Pérez Pineda: || Doctor Velasco. Una pequeña observación. Usted tiene toda la razón para que las gentes, Presidente, escúcheme esto y de pronto le interesa. En cuanto a que reciban más dinero del sistema general de participaciones ya no es posible, porque la Ley 60 que era la que tenía para los distritos la dualidad de recurso, es decir, era un municipio y eran departamento para efectos del sistema general de participaciones, ya no. || Pero tiene otras ventajas que también es bueno que las sepan para que las administren bien, por ser distritos pueden disponer de un régimen tributario especial, por ejemplo podrían disponer de un régimen tributario especial. Puede que se dé, que se diga, de cada tonelada exportada deberá quedar una sobretasa especial únicamente para las inversiones de Buenaventura, perfecto, es posible. || El hecho de ser Distritos también les da algunas posibilidades respecto de aquello que trae la Constitución de que por los Puertos por donde se exportan los hidrocarburos tienen que quedar unas tasas allí, o sea tienen unas posibilidades. Yo quisiera ser distrito, yo quisiera que Turbo fuera distrito, porque tiene unas ventajas, lo que pasa es que esas ventajas ya no son las mismas y les voy a dar otra ventaja adicional. Los distritos hoy, como tuvieron el beneficio de la Ley 60, tienen unos per cápita para salud y educación superiores que el resto de los municipios, porque cuando eso existía, cuando eso existía, ellos recibían más. Entonces eso, exactamente. Pero ahora sale uno nuevo y ese nuevo de pronto por el principio de igualdad también podrá en un momento dado ser considerado para que los per cápita en salud y educación le mejoren. Mejor dicho doctora Dilian Francisca, es mejor ser distrito.”

28 La votación continuó así: “Por Secretaría se da lectura a la siguiente proposición: || PROPOSICION NUMERO 147 || Apruébese el articulado del P.A.L. 14 de 2006 Senado en los mismos términos aprobados por la Comisión Primera del Senado en primera vuelta en sesión del día 14 de noviembre de 2006, el cual se anexa. || Firmado honorables Senadores Eduardo Enríquez, Rubén Darío Quintero, Oscar Darío Pérez, Parmenio Cuéllar, Jesús Ignacio García, Héctor Helí Rojas, Juan Carlos Vélez Uribe, Luis Fernando Velasco. || ANEXO || Artículo 1º. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política: Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios. || La ciudad de Popayán se organiza como Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios. || La Ciudad de Tunja, capital del Departamento de Boyacá, se organizará como Distrito

Histórico y Cultural, con un régimen Fiscal y Administrativo propio determinado por la Constitución y por las leyes especiales que para el efecto se expidan. || El municipio portuario de Turbo (Antioquia) también se constituirá en Distrito Especial. || El municipio de Cúcuta se constituirá como Distrito Especial Fronterizo y Turístico. || Artículo 2°. El artículo 328 de la Constitución Política quedará así: El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. || Parágrafo. Los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, no recibirán, por ninguna circunstancia, menores ingresos por el Sistema General de Participaciones o por cualquier otra causa, que los recibidos el 1º de Enero del 2007. || Artículo 3°. Este Acto Legislativo rige a partir de su promulgación. || La Presidencia abre la discusión del articulado con las modificaciones formuladas en la proposición número 147 y cerrado este es sometido a votación siendo aprobado por unanimidad. || Por Secretaría se da lectura al título en el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara: 'por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia'. || La Presidencia abre la discusión del título y cerrada esta pregunta ¿adoptan los miembros de la Comisión Primera del Senado el título leído? Y estos responden afirmativamente por unanimidad y con constancia de la Secretaría de estar presentes en el Recinto, 14 honorables Senadores. || Cumplidos los trámites constitucionales y legales la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de Acto Legislativo Aprobado sea Reforma Constitucional? Y estos responden afirmativamente. || La Presidencia designa como ponente para segundo debate al honorable Senador Hernán Andrade Serrano con ocho (8) días de término para rendir el correspondiente informe." Gaceta del Congreso N° 349 de 2007.

29 Gaceta del Congreso N° 244 de 2007.

30 Así quedó consignado en el Acta número 66 de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso N° 415 de 2007.

31 "La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Eduardo Enríquez Maya. || Palabras del honorable Senador Eduardo Enríquez Maya. || Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Eduardo Enríquez Maya, quien da lectura al Informe de Mediación que acordaron las Comisiones designadas por los Presidentes de ambas Corporaciones, para conciliar las discrepancias surgidas en la aprobación del Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2006 Senado, 060 de 2006 Cámara (...) || Muchas gracias señora Presidenta, honorable Senador Jorge Robledo, este es un proyecto de acto legislativo tendiente a erigir en Distritos Especiales a los Puertos de Buenaventura y Tumaco, primero, en el mismo se encuentra la bella ciudad de Tunja, Cúcuta, Turbo y Popayán, cada una de estas ciudades de la Patria en la especificidad de la belleza de su paisaje, de la historia, de la propia religión Católica. || De manera que honorable Senador creo que el Congreso Nacional de la República hace justo homenaje a estas ciudades, a estos territorios para que la Constitución Nacional de la República lo reconozca como tales, muchas gracias señora Presidenta. || La Presidencia somete a consideración de la plenaria el informe leído y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación." Acta 67 de 2007 de la Plenaria

del Senado, Gaceta del Congreso N° 416 de 2007.

32 Acta 59 de 2007 de la Plenaria del Senado, Gaceta del Congreso N° 428 de 2007.

33 La publicación seguía así: “Bogotá, D. C., 22 de junio de 2007 || Doctor ÁLVARO URIBE VÉLEZ, Presidente de la República || Bogotá, D. C. || Excelentísimo señor Presidente: Acompañado de todos sus antecedentes y en cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157 numeral 4 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, comedidamente me permito remitir el Proyecto de acto legislativo número 060 de 2006 Cámara, 014 de 2006 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 256 de la Constitución Política de Colombia. || El proyecto de acto legislativo en mención fue debatido y aprobado por el Congreso de la República en las siguientes fechas: Comisión Primera era Cámara de Representantes: septiembre 26 de 2006 (Primera Vuelta). || Plenaria de la honorable Cámara de Representantes: octubre 10 de 2006 (Primera Vuelta). || Comisión Accidental Cámara de Representantes: diciembre 13 de 2006 (Primera Vuelta). || Comisión Primera Cámara de Representantes: abril 24 de 2007 (Segunda Vuelta). || Plenaria de la honorable Cámara de Representantes: mayo 8 de 2006 (Segunda Vuelta). || Comisión Primera Senado de la República: noviembre 14 de 2006 (Primera Vuelta). || Plenaria del Senado de la República: diciembre 11 de 2006 (Primera Vuelta). || Comisión Accidental Senado de la República: diciembre 13 de 2006 (Primera vuelta). || Comisión Primera Senado de la República: mayo 30 de 2007 (Segunda Vuelta). || Plenaria del Senado de la República: junio 14 de 2007 (Segunda Vuelta). || Comisión Accidental Cámara de Representantes: junio 19 de 2007 (Segunda Vuelta). || Comisión Accidental Senado de la República: junio 19 de 2007 (Segunda Vuelta). || Cordialmente, Alfredo Ape Cuello Baute, Presidente. || Anexo expediente legislativo y dos (2) textos de ley.”

34 Corte Constitucional, sentencia C-208 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández SVP Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño; AV Jaime Araujo Rentería). En este caso la Corte decidió declarar EXEQUIBLES los incisos 3º y 4º del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 “Por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones”, por los cargos analizados en la sentencia. Los Magistrados que salvaron el voto se apartaron de la mayoría por considerar que en el caso concreto sí se había desconocido en principio de consecutividad.

35 Ver sentencias C-072 de 1999, C-044 de 2002, C-801 de 2003, C-1056 de 2003.

36 Ver sentencias C-222 de 1997, C-387 de 1997.

37 Ver sentencias C-702 de 1999, C-950 de 2001, C-198 de 2002, C-1056 de 2003, C-1092 de 2003, C-1113 de 2003, C-1147 de 2003, C-1152 de 2003, C-305 de 2004, C-312 de 2004, C-669 de 2004

38 C- 614 de 2002.

39 Sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-940 de 2003, C-226 de 2004.

- 40 Sentencia C-307 de 2004
- 41 Sentencia C-1147 de 2003
- 42 Sentencia C-753 de 2004
- 43 Sentencia C-839 de 2003.
- 44 Corte Constitucional, sentencia C-208 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández SV Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño; AV Jaime Araujo Rentería).
- 45 Sentencia C-1147 de 2003.
- 46 Sentencia C-669 de 2004.
- 47 Sentencia C-198 de 2001 M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- 48 Ver sentencias C-702 de 1999, C-1108 de 2001, C-198 de 2002, C-282 de 1995, C-1488 de 2000, C-551 de 2003, C-940 de 2003.
- 50 Sentencias C-702 de 1999, C-501 de 2001, C-760 de 2001, C-642 de 2002, C-313 de 2004.
- 51 Sentencia C-1488 de 2000, reiterada en sentencias C-198 de 2001, C-500 de 2001, C-737 de 2001
- 52 Ver sentencias C-1488 de 2000, C-198 de 2001, C-500 de 2001, C-737 de 2001, C-1190 de 2001, C-313 de 2004.
- 53 Ver sentencias C-376 de 1995, C-551 de 2003, C-1152 de 2003.
- 54 Sentencia C-1147 de 2003.
- 55 Sentencia C-292 de 2003, C-307 de 2004.
- 56 Corte Constitucional, sentencia C-208 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández SVP Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño; AV Jaime Araujo Rentería).
- 57 Corte Constitucional, sentencia C-208 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández SVP Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño; AV Jaime Araujo Rentería).