

Sentencia C-040/10

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009-Inexequibilidad del artículo 13 por desconocimiento de principios de consecutividad e identidad flexible

VICIO INSUBSANABLE DE TRAMITE LEGISLATIVO-Configuración por incumplimiento de requisitos constitucionales

CADUCIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO-Término

ACTO LEGISLATIVO-Exigencias constitucionales de requisitos de procedimiento

Existe un consenso jurisprudencial en el sentido que la exigencia del cumplimiento de los requisitos de procedimiento para el caso de los Actos Legislativos es mayor que cuando se trata de normas de índole legal. Ello debido a que la magnitud de las consecuencias, en términos de afectación de la arquitectura constitucional, que conlleva el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso, en tanto constituyente derivado, implica la necesidad inexcusable del cumplimiento de los requisitos de trámite que, por su naturaleza, vinculan a las decisiones del legislativo con la deliberación democrática.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Especial rigurosidad en la comprobación acerca de la validez del procedimiento

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Requisitos de trámite exigibles

La Corte ha considerado que a los proyectos de acto legislativos le son exigibles los siguientes requisitos: i) En materia de iniciativa legislativa, pueden provenir del Gobierno, de los miembros del Congreso en número no inferior a 10, del veinte por ciento de los concejales o de los diputados, y de los ciudadanos en un número equivalente al menos al cinco por ciento del censo electoral vigente (C.P. Art. 375). ii) El proyecto debe publicarse en la Gaceta del Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva (C.P. artículo 157-1 y Ley 5ª de 1992. Art. 144). iii) El proyecto debe tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y a él tendrá que dársele el curso correspondiente (C.P. Art. 160). iv) El proyecto deberá aprobarse en dos períodos ordinarios y consecutivos, de la siguiente manera: en la primera legislatura o período ordinario por la mayoría de los

asistentes y en la segunda legislatura o período ordinario por la mayoría de los miembros de cada Cámara (C.P. Art. 375). v) Aprobado el proyecto en el primer período, el Gobierno deberá publicarlo (C.P. Art. 375). vi) Durante el segundo período ordinario solamente pueden debatirse iniciativas presentadas en el primero (C.P. Art. 375 y Ley 5ª de 1992 Art. 226). vii) Entre el primero y segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días (C.P. Art. 160). Del mismo modo, deberá cumplirse con el requisito de anuncio previo de la votación en cada uno de los debates. (C.P. Art. 160). viii) Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias (C.P. Art.160 y Ley 5ª Art. 226). ix) En el informe para la plenaria en segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo (C.P. Art.160). x) Cuando surjan discrepancias entre las Cámaras respecto del proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliación que procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirlo por mayoría (C.P. Art.161). xi) El título del acto legislativo deberá corresponder exactamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: “El Congreso de Colombia, DECRETA :” (C.P. Art. 169). xii) Igualmente, para lo que interesa al presente análisis, debe insistirse en que los proyectos de acto legislativo están sujetos al cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible.

## PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN EL TRAMITE LEGISLATIVO- Lineamientos jurisprudenciales aplicables

### PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Concepto

El aspecto central que define el principio de consecutividad es que los asuntos que conforman un proyecto de ley o de acto legislativo hayan sido objeto de debate y decisión en sentido aprobatorio o denegatorio tanto en las comisiones constitucionales permanentes como en las plenarias. Esto implica, en términos de la jurisprudencia de este Tribunal, que el articulado de un proyecto y los temas en él contenidos tienen que ser debatidos y votados -afirmativa o negativamente- en todas y cada una de las instancias legislativas reglamentarias, sin que éstas puedan renunciar al cumplimiento de tal exigencia ni tampoco trasladar la responsabilidad a otra célula congresional para que el debate sea considerado en una etapa posterior. Dicho en otras palabras, a través del principio de consecutividad se

busca que la totalidad del texto propuesto en la ponencia sea discutido y aprobado o improbadado por las respectivas comisiones constitucionales permanentes y por las plenarias, en forma sucesiva y sin excepción, según sea el caso

#### PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Finalidad/PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Importancia

Lo que persigue el principio de consecutividad es garantizar la debida formación de la voluntad democrática de las cámaras, de manera tal que cada uno de los asuntos que luego ingresan a ser parte del ordenamiento jurídico positivo, estén precedidos de una deliberación suficiente. Como lo ha señalado la Corte, la importancia nodal del debate de esos asuntos radica fundamentalmente en el hecho de que, por su intermedio, se permite madurar la decisión definitiva que en torno a un proyecto de ley o acto legislativo se va a tomar en el seno de la respectiva célula legislativa. En otras palabras, busca, por una parte, garantizar el examen de los parlamentarios sobre las distintas propuestas sometidas a consideración, dando oportunidad de que incidan en la posición individual que van a asumir, y por la otra, permitir también la valoración colectiva, en torno a las ventajas y desventajas que se van a derivar de la decisión por adoptar. Ahora bien, el debate, como elemento consustancial del principio de participación política parlamentaria, es precisamente una manifestación del derecho de deliberación reconocido a los integrantes del Congreso, de su derecho de hablar, de expresarse, el cual encuentra respaldo en la representación popular que detentan todos y cada uno de los miembros que integran las Cámaras. Es pues expresión de la representación de los ciudadanos, en cuanto a ellos les asiste el interés de que sus voceros en el Congreso tengan la oportunidad de debatir, de fijar sus puntos de vista frente al contenido de las distintas iniciativas, en el entendido que, en todo caso, éstas van dirigidas a producir sus efectos frente al conglomerado social.

#### PRINCIPIO DE IDENTIDAD RELATIVA O FLEXIBLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance

En relación concreta con el alcance del principio de identidad flexible en el trámite de proyectos de ley, el concepto de identidad comporta más bien que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática. Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren

necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya discutido y aprobado el tema a que se refiera la adición o modificación. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo. En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que el tema específico al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones se encuentra limitada pues debe respetarse el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones

PRINCIPIO DE IDENTIDAD RELATIVA O FLEXIBLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Regla fijada por el artículo 375 de la Constitución Política

El artículo 375 Superior establece una regla particular acerca del principio de identidad flexible en el trámite de los actos legislativos. Así, el precepto establece que “en el segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero”, condicionamiento que conforme lo ha expresado la Corte en decisiones anteriores, no puede comprenderse como una prohibición constitucional para que en la segunda vuelta se introduzcan modificaciones a los textos aprobados por la primera. En contrario, lo que la norma prevé es que “en el segundo periodo deberá adelantarse un debate sobre lo aprobado en el primero, y tal debate, al tenor de lo dispuesto en el artículo 160 de la Carta implica la posibilidad de introducir modificaciones a lo previamente aprobado. Así las cosas, del artículo 375 superior sólo se desprende la limitación según la cual, en el segundo periodo, el debate únicamente puede versar sobre iniciativas que hayan sido presentadas en el primero

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Relación de conexidad

En lo que respecta a esa relación de conexidad, debe acotarse que la jurisprudencia le ha otorgado carácter cualificado, en el sentido de considerar que no cualquier vínculo adquiere esa condición, sino que debe de estarse ante una relación verificable. Sobre el particular, el

precedente en comento sostiene que la Corte "... ha descartado las relaciones 'remotas', 'distantes', o meramente 'tangenciales'. Ha insistido la Corte en que la relación de conexidad debe ser 'clara y específica', 'estrecha', 'necesaria', 'evidente'. En ocasiones, refiriéndose a leyes, no a actos legislativos, según las especificidades del caso, ha exigido una relación especial de conexidad, al señalar que si la "adición" tiene autonomía normativa propia y no es de la esencia de la institución debatida en las etapas anteriores, entonces la adición es inconstitucional

TRAMITE DE ACTO LEGISLATIVO-Criterios de orden material, no formal para determinar la existencia de un asunto nuevo contrario a los principios de consecutividad e identidad flexible

ACTO LEGISLATIVO-Modificaciones durante las distintas etapas del trámite legislativo

La jurisprudencia prevé que pueden incorporarse cambios en los textos aprobados, incluso considerables, sin que ello afecte el principio de identidad relativa, siempre y cuando esos cambios se inscriban en los asuntos del proyecto que han recibido debate previo. Así, se ha previsto que el análisis acerca del cumplimiento de los principios de identidad relativa y de consecutividad, el proyecto se examine en su conjunto, sin que sea posible una consideración aislada de las normas para encontrar diferencias en los textos aprobados en los distintos debates, en la medida en que tales diferencias pueden carecer de significación en el contenido de la regulación del proyecto mirado como un todo. Bajo estas premisas, la vulneración de los principios de identidad flexible y consecutividad se estructura cuando la modificación incorporada en el trámite conlleva un cambio esencial, esto es, que tiene una significación tal que no permita afirmar que se trata de modificaciones o adiciones a una iniciativa aprobada con anterioridad (cambios que son concebidos por las cámaras como fórmulas concretas que resuelven cuestiones particulares dentro del mismo asunto), sino que constituyan verdaderas propuestas nuevas, que no habrían recibido los debates reglamentarios por no haberse considerado en la primera vuelta. El concepto de modificación esencial, de acuerdo con el mismo precedente, se determina a partir de la distinción entre cambios que precisan o delimitan materias incorporadas en etapas anteriores, que estuvieron siempre presentes en los distintos debates, cambios que son admisibles, en

contraposición con los cambios que son evidentemente contrarios a la finalidad de la institución aprobada y restringen el alcance de la decisión adoptada en las etapas anteriores del proceso legislativo, los cuales son inconstitucionales

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Compatibilidad con las labores que adelantan las comisiones accidentales de conciliación/ACTO LEGISLATIVO-Inclusión de artículo transitorio en trámite legislativo

En el marco propio del procedimiento aplicable a los proyectos de acto legislativo, los principios de consecutividad e identidad flexible son compatibles con las labores que adelantan las comisiones accidentales de conciliación, siempre que la discrepancia objeto de solución verse sobre un asunto que haya sido discutido y votado, en cualquier sentido, por las Plenarias de las Cámaras. Esta regla, a su vez, también resulta aplicable cuando la Comisión incluye en el articulado conciliado un artículo que haya sido aprobado sólo por una de las Cámaras, caso en el cual la validez constitucional de tal inclusión está supeditada a que la materia sobre la que trata el texto nuevo haya sido objeto de discusión en los ocho debates exigidos por los artículos 157 y 375 C.P.

CORTE CONSTITUCIONAL-Aplicación del precedente establecido en la sentencia C-332 de 2005

PRINCIPIO DE IDENTIDAD RELATIVA EN PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Determinación de qué constituye “asunto nuevo”

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-Alcance

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN ACTO LEGISLATIVO SOBRE INHABILIDAD DE LOS CONGRESISTAS-Desconocimiento en razón a que no fue objeto de debate ni votación en cuarto y octavo debate en la plenaria de Senado de la República

El principio de consecutividad fue desconocido en razón a que el asunto consistente en regular la inhabilidad de los congresistas por periodos coincidentes no fue objeto de debate ni votación en el cuarto y octavo debate, celebrados en la Plenaria del Senado de la República, aunque los informes de ponencia puestos a consideración de esa célula legislativa habían puesto de presente que la Comisión Primera, tanto en tercer como en séptimo

debate, habían aprobado la proposición supresiva de la reforma de la inhabilidad por periodos coincidentes. Por ende, la Plenaria del Senado no debatió el asunto, por lo que no expresó su voluntad respecto del mismo, lo que implica que este no cumpla con la regla de los ocho debates

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE EN ACTO LEGISLATIVO SOBRE INHABILIDAD DE LOS CONGRESISTAS-Desconocimiento por inclusión en segunda vuelta de asunto que no fue discutido ni votado en la primera vuelta

El principio de identidad flexible fue desconocido al incluir en la segunda vuelta un asunto que no fue discutido ni votado en la primera. En efecto, el párrafo transitorio, que estableció una excepción a la regla general de imposibilidad de oponer la renuncia para desvirtuar la inhabilidad por periodos coincidentes, fue incluido en quinto debate, sin que esa temática hubiera sido objeto de discusión y votación durante la primera vuelta. Es decir, se contravino lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 375 C.P., el cual establece que el trámite de los proyectos de acto legislativo, en segunda vuelta, solo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera.

Referencia: expediente D-7857

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) del Acto Legislativo 1º de 2009 “por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.”.

Actores: Gilma Jiménez Gómez, David Luna Sánchez y Alfonso Prada Gil.

Magistrado Ponente:

Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., primero (1º) de febrero de dos mil diez (2010).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241, numeral 1º de la Constitución, los ciudadanos Gilma Jiménez Gómez, David Luna Sánchez y Alfonso Prada Gil solicitan la declaratoria de inexecuibilidad del artículo 13 (parcial) del Acto Legislativo 1º de 2009 “por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.”

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada, subrayándose el apartado acusado:

Acto Legislativo 1º de 2009

Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia

El Congreso de Colombia

DECRETA

(...)

Artículo 13. El numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política, quedará así:

8. Nadie podrá ser elegido para más de una Corporación o cargo público, ni para una Corporación y un cargo si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia un (1) año antes de la elección al cargo al que se aspire elimina la inhabilidad.

Parágrafo Transitorio. La inhabilidad establecida en el numeral anterior no aplicará para quienes hayan renunciado al menos seis (6) meses antes del último día de inscripciones para la realización de las elecciones al Congreso de la República en el año 2010.

## III. LA DEMANDA

Los ciudadanos Jiménez Gómez, Luna Sánchez y Prada Gil consideran que los apartados acusados son contrarios a la Constitución, pues en el trámite legislativo que precedió a su aprobación y sanción fue desconocido el artículo 375 Superior. Ello debido a que se contravinieron las reglas acerca de (i) principio de consecutividad; (ii) los límites a las competencias de las Comisiones Accidentales de Conciliación; y (iii) el trámite de las solicitudes de votación nominal. Para sustentar esta conclusión, los demandantes hacen un análisis general sobre los aspectos esenciales del procedimiento legislativo que surtió la iniciativa, al igual que de las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional respecto a las materias citadas, acápite en el que hacen especial énfasis a las consideraciones realizadas por la Corte en la sentencia C-332/05, fallo que califican como “precedente” sobre la materia analizada. A partir de este marco general, los actores describen los presuntos vicios de procedimiento en que incurrió el apartado demandado, con base en los siguientes argumentos:

### 3.1. Violación del principio de consecutividad y extralimitación de la competencia adscrita a las comisiones de conciliación

Los demandantes parten de indicar que ni el texto acusado, ni ninguna otra previsión acerca del régimen de inhabilidades para los congresistas de que trata el artículo 179 C.P., hacía parte de los proyectos de ley acumulados en la ponencia para primer debate en primera vuelta, surtido en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. En ese debate fue introducida, a través de una proposición aditiva aprobada en dicha etapa, la expresión “La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad” al numeral 8º del artículo 179 C.P. Este texto fue incluido en el informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara, aspecto que fue aprobado en sesión del 29 de octubre de 2008. Hasta aquí, a juicio de los accionantes, “... de las actas de las sesiones de la Cámara de Representantes se puede concluir que el tema fue incluido en los dos primeros debates, no obstante, los ponentes solo hacen mención al tema de forma somera y se somete a votación sin la más mínima discusión de fondo. Cabe anotar también, que la iniciativa de establecer esta limitación nació y ha nacido en otras ocasiones en la Cámara de Representantes no así en el Senado. (...) Esta corporación (por lo menos un buen número de sus miembros) ha mostrado un particular interés por restringir la postulación de miembros de corporaciones locales y regionales sin ningún fundamento de fondo, lo cual evidencia un ilegítimo interés de la Cámara ya que por las características de su circunscripción electoral, sus integrantes pueden

verse beneficiados al inhabilitar a cabildantes locales y regionales que en sana lógica representan eventuales rivales en las contiendas electorales.”

Resaltan que en la ponencia para tercer debate, surtido en la Comisión Primera del Senado de la República, se propuso eliminar el apartado citado, propuesta que fue aprobada por esa célula legislativa. En ese sentido, la ponencia para cuarto debate, ante la Plenaria del Senado, no incluyó dicha expresión. Indican sobre el particular que “ni en las ponencias rendidas publicadas en las Gacetas 899 y 911 de 2008, ni en las intervenciones ni discusiones dadas en la corporación, de las cuales da cuenta el acta de sesión, se hace referencia, analiza, controvierte, ni propone modificaciones con relación al tema referido a las inhabilidades para ser congresista. Ninguna de las intervenciones tuvieron (sic) relación con este tema y el articulado aprobado no sufre modificación.” A partir de esta última consideración, para los demandantes resulta inevitable concluir que “en el cuarto debate del proyecto de Acto Legislativo, llevado a cabo en el sesión Plenaria de Senado, el día 15 de diciembre de 2008, no es discutido el tema de inhabilidades para ser congresista, ni fue debatido, ni votado el artículo demandado”.

Advierten que luego de surtidos los cuatro debates que integran la primera vuelta y en razón de las discrepancias entre los textos aprobados por la Cámara y el Senado, fue nombrada Comisión Accidental de Conciliación, la cual rindió el informe correspondiente, que recibió la aprobación de las plenarios. De ese informe los demandantes destacan que la Comisión introdujo el apartado que había negado la Comisión Primera del Senado, por lo que, en su criterio, se había contravenido la regla jurisprudencial fijada por la Corte, relativa a que a las comisiones de conciliación les encuentra vedado proponer asuntos que no hayan sido considerados, debatidos y votados por las plenarios. Como el asunto de las inhabilidades de los congresistas no había cumplido esos requisitos en la Plenaria del Senado, se violó la regla citada.

En relación concreta con las implicaciones del trámite en segunda vuelta, los demandantes resaltan que se repitieron las falencias de la primera. En efecto, relatan que en una de las ponencias para quinto debate, surtido en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se propuso nuevamente el apartado incluido irregularmente por la Comisión de Conciliación, adicionándosele un párrafo transitorio al artículo 179-8 C.P., según el cual “La inhabilidad establecida en el numeral anterior no aplicará para quienes hayan renunciado

un año antes de la realización de las elecciones para el Congreso de la República en el año 2010.” En otra de las ponencias se mantiene el texto conciliado en primera vuelta, y en otras dos se propone eliminar el texto cuestionado. La Comisión Primera de la Cámara, en sesión del 23 de abril de 2009, adoptó el texto conciliado, junto con la adición del párrafo antes descrito. Ese mismo texto, sin mayor discusión, fue aprobado por la Plenaria de la Cámara, en sesión del 7 de mayo de 2009.

De manera análoga a como sucedió en la primera vuelta, ante la Comisión Primera del Senado se presentó ponencia para séptimo debate del proyecto de Acto Legislativo, que proponía eliminar el texto conciliado y aprobado en quinto y sexto debate. Esta modificación fue aprobada por la Comisión, en sesión del 28 de mayo de 2009, de la cual los demandantes resaltan que el senador Juan Carlos Vélez hizo constar que la adición por parte de la Comisión de Conciliación en primera vuelta del artículo modificado, constituía un vicio de trámite.

Destacan que en virtud de las decisiones adoptadas por la Comisión Primera del Senado, la ponencia para octavo debate no incluyó los apartados acusados, por lo que la Plenaria de esa corporación legislativa no hizo ninguna referencia sobre el tópico. Empero, la Comisión de Conciliación rinde informe en el que vuelve a incluir el texto excluido por la Comisión Primera del Senado, el cual resulta finalmente aprobado por las plenarias y, en consecuencia, terminó haciendo parte del Acto Legislativo 1º de 2009.

Con base en lo expuesto, los actores consideran que se está ante los vicios de (i) falta de debate y aprobación del artículo 13 acusado en el cuarto y octavo debate; (ii) ausencia de debate y aprobación del párrafo transitorio del artículo 13 en el primer, segundo, tercero, cuarto y octavo debate; y (iii) extralimitación en el ejercicio de las funciones de las comisiones de conciliación en ambas vueltas, pues incluyeron temas que no fueron objeto de discusión en las respectivas plenarias del Senado.

### 3.2. Error en el trámite de la solicitud de votación nominal

Los demandantes ponen de presente que el sexto debate, surtido en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el congresista David Luna Sánchez - actor en el asunto de la referencia - presentó una proposición de votación nominal respecto de la aprobación del artículo acusada. Sostienen los accionantes que esa proposición “no fue puesta a consideración de la plenaria, negándola de plano la Presidencia de la Plenaria (...). Este hecho quedó registrado

en las transmisiones de televisión y desató el inconformismo y reproche de varios de los miembros de la Corporación, que intervinieron para solicitar que se corrigiera el trámite de la proposición, solicitudes que tampoco tuvieron trámite por la mesa directiva. Cabe anotar y resaltar, que todo el articulado del Acto Legislativo había sido votado nominalmente de conformidad con las solicitudes de varios Representantes y particularmente para el artículo objeto de la demanda, el Presidente de la sesión Plenaria, se negó a tramitarla y se tomó la atribución de negarla, sin consultarlo debidamente con la Plenaria de la Cámara.” Estas circunstancias, en su criterio, vician el trámite legislativo de esa etapa en lo que respecta a la aprobación del texto demandado, sin que se hubiera tramitado la proposición de votación nominal.

Con base en las consideraciones anteriores, los demandantes solicitan que la Corte declare la inexecutable de las expresiones acusadas. Igualmente, requieren al Tribunal para que, de encontrar fundados los cargos propuestos, se aplique la fórmula de decisión adoptada en la sentencia C-332/05, en el sentido de establecer que la versión original del artículo 179-8 C.P. se mantiene vigente desde su promulgación, sin solución de continuidad. Esto con el fin que no se estructure la inhabilidad prevista en la norma acusada, lo cual operaría en grave detrimento de los derechos políticos de las autoridades regionales y locales que optaren por presentarse a las elecciones para Congreso de marzo de 2010.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 4.1. Intervención del Ministerio de Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia, representado judicialmente por su Director de Ordenamiento Jurídico, intervino en el presente proceso con el fin de defender la constitucionalidad de la norma acusada. Para ello, partió de considerar que conforme a las reglas fijadas por la Corte en la sentencia C-332/05, para que exista contradicción con el principio de consecutividad, no basta con que se demuestre la inclusión de texto distinto, sino que el mismo debe tratar sobre un asunto nuevo, esto es, que verse sobre una materia diferente a la que ha sido debatida en instancias anteriores del trámite del proyecto de acto legislativo. Al respecto, destaca que al tenor de ese precedente no es asunto nuevo (i) la adición que desarrolla o precisa aspectos de materia central tratada en el proyecto, siempre que la adición esté comprendida dentro de lo previamente debatido, apreciándose la materia

del proyecto de ley en su conjunto; o (ii) el artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar la discrepancia de las Cámaras en torno a un tema. Así, lo que se exige es que los ocho debates predicables de los proyectos de acto legislativo hayan debatido el mismo tema, así el sentido de las decisiones sea diferente o, incluso, contrario. Del mismo modo, sostuvo que de acuerdo con la sentencia mencionada, los artículos transitorios agregados durante la segunda vuelta son constitucionales cuando (i) guardan relación de conexidad evidente con las decisiones adoptadas en el trámite, así no se haya tomado una decisión específica sobre el texto acusado; y (ii) tienen una función meramente instrumental, esto es, que buscan disipar una controversia interpretativa, evitar un vacío jurídico o precisar cómo ha de hacerse la transición del régimen anterior al nuevo.

Fundado en estas previsiones, el Ministerio advierte que desde el mismo proyecto de acto legislativo presentado por esa cartera, se hizo alusión al régimen de inhabilidades de los congresistas como parte de las normas objeto de modificación por la denominada “reforma política”. Así, indica que la exposición de motivos correspondiente, publicado en la Gaceta del Congreso No. 558 de 2008, se señalaban expresamente como parte del objetivo era, entre otros asuntos, “la transparencia electoral, la responsabilidad política de los partidos, la responsabilidad individual e intransferible de los titulares de cargos públicos de elección popular frente al pueblo Colombiano”, bajo el entendido que “el objeto de las inhabilidades es principalmente garantizar la absoluta transparencia de quienes tienen a su cargo el ejercicio de las funciones públicas y generar la confianza de la colectividad en que sus servidores no ponen la función pública al servicio de sus intereses, sino al servicio del interés de la sociedad y que su ejercicio solo está orientado al cumplimiento de los fines estatales.”

Sobre el mismo particular, resalta que la exposición de motivos es clara en afirmar que para lograr el objetivo en comento, “Se requiere preservar la dignidad del Congreso de la República como órgano representante del pueblo, la legitimidad de su conformación como expresión real de la voluntad popular, la confianza ciudadana en quienes dictan las leyes y en general, en quienes son elegidos con el voto popular”; para lo cual, “la presente reforma pretende ampliar y perfeccionar el régimen de inhabilidades.”

Afirma que, a partir de las premisas expuestas, los ponentes mayoritarios en primer debate propusieron, en el pliego de modificaciones de la ponencia, la modificación del numeral 8 del artículo 179 C.P., con el fin de impedir que la renuncia del cargo eliminara la causal de inhabilidad de los congresistas fundada en la coincidencia de los periodos de dos o más

cargos públicos. Esto, a juicio del Ministerio, es corolario de la intención del proyecto de preservar la legitimidad de la conformidad del Congreso de la República como expresión real de la voluntad popular. Así, del hecho que en el tercer debate se hubiera aprobado la eliminación de la mencionada reforma y que, en consecuencia, no se hubiera deliberado sobre ese preciso particular en el cuarto debate, no podía colegirse la inconstitucionalidad del trámite. En contrario, si se tenía en cuenta que en la ponencia mayoritaria para cuarto debate, publicada en la Gaceta del Congreso 889 de 2008 se hiciera de nuevo referencia a que el proyecto estaba dirigido a modificar disposiciones constitucionales que “fortalezcan las instituciones y el régimen democrático”, referencia que permite predicar una unidad temática a pesar de la exclusión del artículo en tercer debate y la ausencia de una referencia específica en el cuarto. Para el interviniente, “no podría decirse que por el hecho de no haberse considerado en la plenaria de Senado, primera vuelta, el texto específico que reforma el artículo 179, numeral 8, de la Constitución Política, se hubiera roto el principio de consecutividad, porque en dicha plenaria sí se consideró, debatió y aprobó el articulado del proyecto a través del cual se pretendió cumplir el objeto de la reforma contenida en el mismo, expuesto tanto en el proyecto inicial como en las diferentes ponencias.”

Ahora bien, en lo que respecta al cargo por extralimitación de las Comisiones de Conciliación, el Ministerio sostiene que, según las reglas fijadas por la Corte en la sentencia C-1147/03, cuando una de las cámaras inserta un artículo nuevo al proyecto dándole su aprobación, y el mismo es ignorado por la otra cámara, existe una discrepancia que puede ser conciliado por las comisiones accidentales, a condición de que el tema objeto de la discrepancia haya sido considerado, en cualquier sentido, en las plenarios de ambas corporaciones. En el asunto objeto de análisis, está demostrado que el artículo acusado guarda conexidad con el objeto general del proyecto de acto legislativo, discutido durante los ocho debates que precedieron a la aprobación de la iniciativa. Por ende, las Comisiones de Conciliación estaban facultadas para incluir el artículo negado en el Senado y aprobado en la Cámara.

Por último, en lo relativo al cargo basado en la falta de trámite a la solicitud de votación nominal en el sexto debate, el interviniente sostuvo que esa situación de haber ocurrido, no tenía una entidad tal para viciar la constitucionalidad del procedimiento legislativo, puesto que “no existía norma vigente alguna que obligara a realizar votación nominal para el asunto debatido y, en segundo lugar, de todas maneras el artículo propuesto para votación nominal fue aprobado por las mayorías requeridas.”

#### 4.2. Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia

El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia presentó escrito en el que solicita que la Corte declare la inexecutable, por vicios de forma, del artículo 13 del Acto Legislativo 1º de 2009, en su integridad.

Luego de hacer una exposición general de las reglas fijadas por la Corte Constitucional sobre los principios de consecutividad e identidad flexible, al igual que los límites a las Comisiones de Conciliación, la Universidad establece que el apartado acusado no constituye una materia distinta a la estudiada en las distintas etapas del trámite legislativo, razón por la cual no resultaría afectado el principio de identidad flexible. No obstante, las mismas conclusiones no resultan predicables del acatamiento del principio de consecutividad, puesto que en este evento sí existe un vicio de procedimiento, habida cuenta que la modificación “debió ser considerada en las Plenarios de ambas Cámaras. Por lo que huelga concluir que en el momento de la segunda vuelta, la disposición demandada ya tenía un vicio (...) [esta] circunstancia que suscita una violación mayor del núcleo esencial del principio democrático de la producción de las leyes y reformas constitucionales”

En cuanto al presunto trámite irregular de la solicitud de votación nominal, el interviniente sostiene que las consideraciones realizadas por la Corte en la sentencia C-155/98, junto con lo previsto en el artículo 130 de la Ley 5ª de 1992 - Reglamento del Congreso, implican que la Corte deberá circunscribir su análisis a problemas jurídicos definidos, como son verificar (i) la veracidad de lo planteado por los demandantes con base en el video aportado; (ii) la violación al Reglamento del Congreso al no darse trámite, como lo afirman los actores, a la solicitud de votación nominal por parte del Presidente de la Corporación; y (iii) si el vicio que se presenta por la omisión de trámite de la votación nominal, junto con la irregularidad referida a la ausencia de discusión del artículo demandado por parte de las Plenarios de la Corporación, son suficientes para afectar la constitucionalidad del trámite legislativo en su conjunto.

#### 4.3. Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ibagué

El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ibagué, solicitó a la Corte que declare inexecutable el artículo 10 del Acto Legislativo 1º de 2009. En su criterio, los demandantes aciertan al señalar que estas disposiciones no fueron objeto de discusión y

aprobación en las plenarios del Senado, tanto en primera como en segunda vuelta. Adicionalmente, en el quinto debate se incluyó el párrafo transitorio, materia que no había sido objeto de análisis en la primera vuelta. Con base en estas comprobaciones advierte que, en primer término, se violó el principio de consecutividad, pues la materia relativa a la inhabilidad de los congresistas no fue objeto de estudio en varios de los debates. En segundo lugar, sostiene que el trámite desconoció lo previsto en el artículo 226 de la Ley 5ª/92, puesto que fueron incluidas en segunda vuelta iniciativas que no fueron presentadas en la primera.

Sobre este último particular, la Universidad hace énfasis en que “la justificación de la reforma no se dirigió a establecer la inhabilidad a que alude el acto legislativo para los diputados y concejales (...) tanto es así, que la reforma pretendía ampliar y perfeccionar el régimen de inhabilidades, sin intención por parte de los autores del proyecto de adicionar el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución”, sino que, en contrario, se buscaba cumplir con propósitos distintos, relacionados con la necesidad de proteger al Congreso de presiones lesivas de grupos armados ilegales. En consecuencia, ante la ausencia de debate en las plenarios del Senado y la disimilitud de las materias incluidas en la segunda vuelta, las Comisiones de Conciliación habían excedido su competencia, pues introdujeron textos no debatidos y aprobados en las citadas plenarios. Por ende, se estaba ante la violación de los artículos 157 y 375 C.P., así como del artículo 226 de la Ley 5ª/92, antes citado.

Finalmente, el interviniente pone de presente que los apartes acusados son una adición de la versión original del artículo 179-8 C.P. razón por la cual lo procedente es declarar la inexecutable de la totalidad del artículo 10 del Acto Legislativo 1º de 2009, pues lo no acusado hace parte de dicha versión.

#### 4.4. Intervención del ciudadano Germán Enrique Rodríguez Rodríguez

Mediante escrito radicado en la Secretaría de la Corte, el ciudadano Rodríguez Rodríguez presenta algunos argumentos adicionales a los contemplados por los demandantes, dirigidos a sustentar la inconstitucionalidad del artículo acusado. Indica, de manera análoga a los demás intervinientes, que se desconoció lo previsto en el artículo 226 de la Constitución Política, en la medida en que fueron incluidas en segunda vuelta asuntos no considerados en la primera. Al respecto, expresa que “[a] pesar que la Corte ha insistido en que los proyectos

normativos no pueden analizarse artículo por artículo, sino como un todo y en sus principales temas, resulta indispensable resaltar que la fijación de términos para renunciar a los cargos públicos a fin de acceder a uno diferente, se incorporó sólo hasta el texto definitivo de Comisión de la Cámara de Representantes, en segunda vuelta, con lo cual se evidencia que el aspecto relacionado con la renuncia obligatoria a fin de evitar inhabilidades, se surtió en tal sólo cuatro debates; de otra parte, se advierte que la exclusión de artículos en los debates de Comisión y Plenaria del Senado impiden el cabal cumplimiento del trámite de aprobación de los actos legislativos, violando con ello, los artículos 224 y 226 de la Ley 5ª de 1992. || Además la incorporación de temas nuevos en la segunda vuelta implica una violación al principio de identidad legislativa, al cual se hizo mención anteriormente”.

Agrega que la demanda acierta al indicar que la solicitud de votación nominal realizada por el representante Luna fue negada de forma ilegal. Esto debido a que el Presidente de la Cámara manifestó que la plenaria había “aprobado no someter votación nominal”, sin que conste tal actuación en el Acta de Plenaria No. 175 del 7 de mayo de 2009.

#### 4.5. Intervención de la ciudadana Ingrid Payares Anillo

La ciudadana Ingrid Payares Anillo intervino en el presente proceso, con el fin de defender la constitucionalidad del trámite legislativo. Para ello, identificó cuatro cargos que a su juicio conforman la demanda y ofreció contra argumentos a cada uno, como pasa a exponerse:

4.5.1. En relación con el cargo por violación del principio de consecutividad, señala que resulta infundado, puesto que en la ponencia para cuarto debate en Plenaria de Senado, se incluyeron dos constancias, suscritas por los senadores Samuel Arrieta y Carlina Rodríguez, en las cuales se oponen a la prohibición que los mandatarios regionales que hubieran renunciado a sus curules, se presenten a las elecciones para el Congreso. La aprobación del informe de ponencia por parte de la plenaria, el cual incluyó la constancia mencionada, es prueba fehaciente de que esa célula congresional dio trámite al aparte acusado.

Similares consideraciones son predicables para el octavo debate. En este caso, la interviniente advierte que la ponencia correspondiente hizo una síntesis de lo aprobado por la Comisión Primera del Senado en séptimo debate, resumen que hizo mención expresa a la decisión de esa instancia de negar la adición al artículo 179 Superior. Por ende, no es viable sostener que la Plenaria del Senado, durante la segunda vuelta, dejó de debatir la materia

objeto de análisis.

4.5.2. Frente a los cargos formulados en contra del párrafo transitorio, por violación del principio de consecutividad, indica que su contenido no configura un tema nuevo, sino que antes bien constituye una adición a la materia aprobada en primera vuelta. Indica que ese apartado normativo “tiene directa relación con las inhabilidades para ser congresista, y éste no afecta la esencia de lo aprobado en primera vuelta. Lo que pretende el Congreso de la República con la adición al texto aprobado en primera vuelta (sic) es una transición en la forma como estaba concebida la inhabilidad para ser congresista enunciada en el numeral 8 del artículo 179 de la Carta Magna, a fin de que los ciudadanos que fueron electos para corporaciones antes de la aprobación del acto legislativo 01 de 2009 puedan aspirar a las elecciones para Congreso del año 2010.”

4.5.3. Respecto al vicio generado por la negativa a tramitar la proposición de votación nominal en sexto debate, indica que el mismo es inexistente, pues del video de la sesión se advierte que la solicitud del representante Luna fue realizada cuando el artículo ya había sido votado.

4.5.4. Finalmente, en cuanto al cargo por desconocimiento de los límites aplicables a la labor de las Comisiones de Conciliación, remite a las consideraciones efectuadas para la primera de las censuras, en el sentido que las plenarias del Senado, en ambas vueltas, sí conocieron la materia de que trata el artículo demandado.

4.6. Intervención de los ciudadanos Rodrigo Mendoza Vega y Álvaro José Argote Muñoz

Los ciudadanos mencionados presentaron ante la Corte sendos escritos de “coadyuvancia”, en los que reproducen el contenido de la demanda de la referencia. En ese sentido, para la Corte no resulta necesario expresar la síntesis de tales documentos.

## V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN (E)

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, la Procuradora General de la Nación, encargada del cargo, presentó el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, en el que solicita a la Corte que declare inexecutable el artículo 13 del Acto Legislativo 1º de 2009, en razón de la existencia de vicios

de procedimiento en su formación.

5.1. Indica, de forma preliminar, que no encuentra posible pronunciarse acerca del vicio derivado del presunto trámite irregular de la proposición de votación nominal en sexto debate, debido a que el cargo propuesto se basa en una transcripción contenida en la demanda, cuyo soporte audiovisual no fue “aportado como prueba y su contenido, además de contradictorio, es contrario a lo expresado por los demandantes”. Por ende, considera que el cargo no puede ser objeto de estudio, salvo que la Corte pueda analizar el video correspondiente, prueba idónea para el asunto planteado.

5.2. Luego de ello, a partir de un detallado análisis del trámite legislativo que surtió la disposición acusada, el Ministerio Público concluye que la modificación al texto del artículo 179-8 C.P., en los términos expuestos por la norma acusada, no fue propuesta, discutida, ni votada al seno de la Comisión Primera del Senado en el tercer debate, ni en el quinto, ni en las plenarias del Senado correspondientes al cuarto y octavo debate. Advierte que “la única vez que se consideró en el Senado de la República la reforma al artículo 179 de la Constitución lo fue para excluirlo del proyecto presentado por los ponentes a la Comisión Primera Permanente en el séptimo debate (tercero de la segunda vuelta), tal y como consta en la Gaceta del Congreso No. 374 de 27 de mayo de 2009. || Por este aspecto, el trámite que se imprimió a la reforma del artículo 179 de la Carta Política fue irregular, pues la Comisión Primera del Senado no tuvo la oportunidad de pronunciarse entorno a la reforma, toda vez que no venía una propuesta de los ponentes en tal sentido en la primera vuelta, y por cuanto en la segunda vuelta fue la voluntad de los ponentes excluir de lo aprobado en la Cámara de Representantes, en forma expresa, la reforma al precitado artículo”. Sobre el particular, la Vista Fiscal resalta que el caso objeto de análisis, las plenarias se desprendieron de su competencia constitucional y la dejaron en manos de las comisiones, comportamiento reprochable, en tanto desconoce el principio de consecutividad y configura una elusión del debate, conforme a las reglas fijadas por la Corte en la sentencia C-208/05.

Agrega que el hecho que las plenarias del Senado en cuarto y octavo debate no hayan conocido la iniciativa es prueba suficiente de la violación del principio de consecutividad.

Para la Procuradora General, la regla de los ocho debates es imperativa para el trámite de los proyectos de acto legislativo, sin perjuicio de las facultades que le asisten a las plenarias para introducir artículos nuevos con base en el principio de identidad flexible. En el caso

propuesto, tanto una como otra condición fueron pretermitidas.

5.3. En punto a la extralimitación de las competencias de las Comisiones de Conciliación, el Ministerio Público la encuentra debidamente acreditada. Para el efecto destaca que para el caso del Senado de la República no existía texto alguno susceptible de conciliarse, ni tampoco se estaba ante la hipótesis que una de las plenarias aprobara un artículo nuevo, porque el mismo fue aprobado en los dos primeros debates por la Cámara de Representantes, tenía conexidad con el tema de la reforma, según se infiere de la exposición de motivos, y fue considerado para excluirlo por el ponente en el Senado de la República para el séptimo debate. Por ende, no se está ante un asunto que hubieran debatido y votado ambas plenarias.

5.4. Finalmente, la Vista Fiscal resalta, como lo hacen los demandantes y algunos intervinientes, que el caso objeto de análisis guarda estrecha similitud con el analizado por la Corte en la sentencia C-332/05, razón por la cual las conclusiones de ese fallo serían aplicables al asunto de la referencia.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia y cumplimiento del término de caducidad

Además, debe advertirse que se cumple con el requisito de caducidad de la acción pública, previsto en el artículo 379 Superior, pues el Acto Legislativo 1º de 2009 entró en vigencia el 14 de julio del mismo año, fecha del Diario Oficial en el que fue publicado. La demanda propuesta por los ciudadanos Jiménez Gómez, Luna Sánchez y Prada Gil fue radicada ante la Secretaría de la Corte el 31 de julio de 2009, esto es, dentro del año siguiente a la expedición de la norma acusada.

### Problema jurídico y metodología de la decisión

2. Los demandantes encuentran que los apartados acusados violan el artículo 375 C.P. a partir de varios argumentos, que pueden agruparse en dos grupos definidos. En primer término, consideran que el trámite legislativo de dichos textos desconoció el principio de consecutividad y, de manera consecuencial, los límites de las Comisiones de Conciliación. Ello debido a tres irregularidades en el procedimiento legislativo, a saber: (i) la falta de toda

discusión y aprobación del apartado demandado en el cuarto y octavo debate, surtidos ante la Plenaria del Senado de la República; (ii) la extralimitación de las Comisiones de Conciliación al incluir ese texto al finalizar cada una de las “vueltas” del trámite legislativo; y (iii) la inclusión del párrafo transitorio en la segunda vuelta, sin que hubiera sido discutido y aprobado en la primera.

En segundo lugar, advierten que el trámite se encuentra viciado, puesto que en el sexto debate, realizado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, la mesa directiva omitió su deber de someter a discusión y aprobación la proposición de votación nominal que sobre el artículo acusado hiciera el representante Luna Sánchez, demandante en el asunto de la referencia.

Varios de los intervinientes y el Ministerio Público concuerdan con los demandantes. En su criterio, las irregularidades relatadas en la demanda efectivamente sucedieron y, por ello, se contravinieron ostensibles reglas de procedimiento congresional predicables de los proyectos de acto legislativo. Agregan que el tercero de los defectos encontrados no solo afecta el principio de consecutividad, sino que también desconoce el principio de identidad flexible que, en los términos fijados por el inciso tercero del artículo 375 C.P. y por el artículo 226 del Reglamento del Congreso, normas que establecen que solo podrán considerarse en segunda vuelta las iniciativas presentadas en la primera. Del mismo modo, concuerdan en el fundamento fáctico del vicio por pretermisión del trámite de la proposición de votación nominal, pero establecen que será la Corte la que deberá determinar si esa falencia tiene una entidad tal que vicie el procedimiento legislativo en su conjunto.

Dos de los intervinientes se oponen a las pretensiones de la demanda y, en contrario, solicitan a la Corte que declare la exequibilidad de los apartados acusados. Sostienen que no es cierto que la materia sobre la cual versan esos enunciados normativos no haya sido considerada en el cuarto y octavo debates, pues (i) tiene relación intrínseca con el asunto de las inhabilidades de los Congresistas, la transparencia y el fortalecimiento del Congreso, asuntos que fueron objeto de debate durante el decurso del trámite legislativo; y (ii) las ponencias para esos debates contenían constancias y alusiones al trámite surtido en la Comisión Primera del Senado, durante el tercer y séptimo debate, donde se había decidido expresamente negar la iniciativa. Por último, estiman que no hay certeza que la tramitación irregular de la proposición de votación nominal en el sexto debate hubiera acaecido, pues la

misma se habría realizado luego de aprobado el artículo acusado y, en cualquier caso, de haberse incurrido en actuación contraria al reglamento no se estaría ante un defecto trascendente, que viciara todo el procedimiento previo a la aprobación del Acto Legislativo.

3. Con base en las consideraciones anteriores, corresponde a la Corte decidir los siguientes problemas jurídicos:

3.1. ¿El apartado acusado, que integra el artículo 13 del Acto Legislativo 1º de 2009, fue tramitado sin el cumplimiento de los requisitos que devienen de los principios de identidad flexible y consecutividad, en razón de la ausencia de discusión del asunto en los debates cuarto y octavo; y, por ende, se está ante un vicio de procedimiento de relevancia constitucional y ante la extralimitación de las funciones que la Constitución y la normatividad orgánica le asignan a las comisiones accidentales de conciliación?

3.2. ¿Fue tramitada irregularmente la proposición de votación nominal formulada por uno de los representantes en la Plenaria de la Cámara, durante el sexto debate? De resultar afirmativa esta comprobación, ¿ese vicio de procedimiento tiene una incidencia tal que afecte la constitucionalidad del trámite del Proyecto de Acto Legislativo?

Con el fin de dar respuesta a estos interrogantes, la Sala adoptará la siguiente metodología.

En primer término, hará una exposición sobre el trámite legislativo surtido en relación con la norma acusada, para lo cual se referirá a las Gacetas del Congreso y demás documentos que den cuenta de las publicaciones, ponencias y discusiones correspondientes durante los ocho debates. Luego, sintetizará las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional sobre los requisitos de trámite exigibles a los proyectos de acto legislativo. En este apartado se hará un tratamiento específico de las consideraciones fijadas por la Corte en la sentencia C-332/05 la cual, como lo sostienen los demandantes, los intervinientes y la Procuradora General, guarda estrecha similitud fáctica con el asunto de la referencia y, por ende, resulta especialmente relevante para la presente decisión. Por último, a partir de las premisas que se obtengan de este análisis, se resolverá el primero de los problemas jurídicos planteados.

Si luego de esta labor se comprobare que el trámite legislativo es compatible con la Constitución, la Corte abordará el estudio del segundo problema jurídico. Para ello, determinará la función, fundamento constitucional e incidencia de las proposiciones de votación nominal, en el marco del proceso legislativo; acto seguido, resolverá la problemática

expuesta por los demandantes.

#### 4. Trámite legislativo del artículo 13 del Acto Legislativo 1º de 2009.

##### 4.1. Trámite en primera vuelta

##### 4.1.1. Proyectos de acto legislativo acumulados

La iniciativa denominada como “Reforma Política” es fruto de la acumulación de varios proyectos de acto legislativo. En efecto, como relatan las ponencias para primer debate, publicadas en las Gacetas del Congreso 674 y 697 de 2008, al Proyecto de Acto Legislativo de origen gubernamental 106/08 Cámara<sup>2</sup>, le fueron acumulados los proyectos números 51/08,<sup>3</sup> 101/08 Cámara,<sup>4</sup> 109/08 Cámara,<sup>5</sup> 128/08 Cámara,<sup>6</sup> 129/08 Cámara<sup>7</sup> y 140/08 Cámara.<sup>8</sup>

##### “d) Inhabilidades.

Las inhabilidades son un instrumento de prevención del desvío de la función pública muy utilizado desde la Constitución de 1886 y significativamente ampliado en la Constitución de 1991. Con posterioridad a 1991 mediante el Acto Legislativo 1 de 2004 se adicionó una inhabilidad más, en la que se incurre por haber dado lugar como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño. La jurisprudencia ha desarrollado la noción jurídica de las inhabilidades como la inelegibilidad de una persona para un cargo o responsabilidad pública o la imposibilidad de continuar en el ejercicio del cargo o de la función, en el caso de las inhabilidades sobrevinientes. También ha señalado que el objeto de las inhabilidades es principalmente garantizar la absoluta transparencia de quienes tienen a su cargo el ejercicio de las funciones públicas y generar la confianza de la colectividad en que sus servidores no ponen la función pública al servicio de sus intereses, sino al servicio del interés de la sociedad y que su ejercicio solo está orientado al cumplimiento de los fines estatales.

La pretensión de una reforma política tendiente a garantizar la legitimidad de las Instituciones y a preservar la labor del legislativo de influencias nocivas de los grupos al margen de la ley y de los dineros ilícitos, quedaría incompleta si no se diseñan mecanismos

para prevenir la ocurrencia de estos fenómenos que empañan la democracia. En este sentido es indispensable impedir que las personas que han generado la percepción pública de ilegitimidad por haber sido condenadas por delitos contra el libre ejercicio del sufragio puedan postularse a cargos de elección popular, o sean nombrados en otros cargos o se conviertan en contratistas del Estado. Se requiere preservar la dignidad del Congreso de la República como órgano representante del pueblo, la legitimidad de su conformación como expresión real de la voluntad popular, la confianza ciudadana en quienes dictan las leyes y en general, en quienes son elegidos con el voto popular.

En este espíritu, la presente reforma pretende ampliar y perfeccionar el régimen de inhabilidades, otorgando competencia al Consejo Nacional Electoral, para “decidir la revocatoria de la inscripción de los candidatos” antes de la elección del candidato inhabilitado. El marco conceptual para el ajuste al régimen de inhabilidades, está orientado por los siguientes supuestos que si bien no se encuentran taxativamente en la propuesta, animan su inclusión y su eventual reglamentación:

- a) Que la inhabilidad aparezca manifiesta por confrontación directa o mediante documentos públicos;
- b) Que en forma sumaria se dé oportunidad al candidato para ofrecer explicaciones;
- c) Que el partido se niegue a retirar el aval otorgado;
- d) Que la medida sea oportuna;
- e) Que la decisión pueda tener control judicial posterior;
- f) Ello significa que cuando para demostrar la inhabilidad sea necesario un acervo probatorio o hacer interpretaciones jurídicas, debe esperarse a que operen los mecanismos judiciales;
- g) Que debe respetarse el derecho de audiencia y de defensa del candidato cuestionado;
- h) Que debe darse oportunidad al partido para enmendar sus errores; e
- i) Que el mecanismo sea realmente preventivo.”

Como se observa, los proyectos de acto legislativo acumulados no dieron cuenta de la

problemática particular de la reforma al régimen de inhabilidades de los congresistas, en los casos de coincidencia con el periodo del cargo que ostenta el candidato. En contrario, la única referencia a la materia tuvo que ver con el establecimiento de mecanismos para evitar la elección de ciudadanos incurso en investigaciones por distintos delitos u otras faltas, en especial aquellas que afectan la voluntad de los electores debido al vínculo entre el candidato y grupos armados ilegales.

#### 4.1.2. Primer debate - Comisión Primera de la Cámara de Representantes

Para el primer debate fueron presentados dos informes de ponencia. El primero, denominado como alternativo y puesto a consideración por el representante Luna Sánchez, no hizo alusión al texto acusado, puesto que se limitó a realizar algunos comentarios acerca del proyecto de origen gubernamental y a las demás iniciativas acumuladas.<sup>10</sup> En cambio, el informe de ponencia presentado por los representantes Heriberto Sanabria, Gustavo Puentes, Carlos Ávila, David Luna, Miguel Ángel Rangel, Odín Sánchez Montes de Oca, Tarquino Pacheco, Carlos Fernando Motoa, Franklin Legro, Oscar Arboleda, William Vélez, Jorge H. Giraldo, Edgar Gómez y Jaime Durán, incluyó un nuevo artículo del siguiente tenor:

“ a) Periodos coincidentes (Artículo 21)

Para evitar que candidatos elegidos para periodos fijos, defrauden la voluntad u (sic) la representación del elector, se propone un nuevo numeral al artículo 179 de la Constitución Política, así:

“8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad”.<sup>11</sup>

El primer debate se surtió el 7 de octubre de 2008, como consta en el Acta 13 de la misma fecha, previo su anuncio en la sesión del 1º de octubre del mismo año.<sup>12</sup> Analizada la discusión correspondiente, la Sala advierte que en la exposición general de los asuntos incluidos en las ponencias no se hizo referencia a la materia del texto acusado. Ahora bien, cuando se adelantó en la sesión el análisis de cada uno de los artículos de la ponencia mayoritaria, el debate del texto nuevo al que se hizo referencia se realizó del siguiente modo:

“Presidenta:

Secretario:

Presidenta; vamos en el artículo 19, se corrige por parte de la Secretaría, el yerro de la ponencia y pasamos Presidenta, al artículo 21, que por corrección de la Secretaría, quedará de número 20.

El artículo 21, trae una modificación al numeral 8º, del artículo 179 de la Constitución Política. Ese artículo Presidenta, no tiene proposición.

La presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Representante Rosmery Martínez Rosales:

Gracias Presidenta. Simplemente para dejar una constancia; que lamento profundamente que se coarte; que con este artículo estamos nosotros coartando las personas que quieren ser elegidas, pero se les está diciendo con este artículo que no pueden aspirar a otra elección.

Estamos hablando de que en Colombia hay equidad e igualdad; yo creo que con este artículo no estamos dando la muestra de igualdad y equidad y sobre todo que estamos en un país demócrata.

Yo sí creo compañeros, que ya estamos cansados, que ya hemos trabajado todo un día, pero sí quiero señora Presidenta, dejar una constancia que en la Plenaria, haré muy puntualmente los motivos que pueden incurrir los legisladores, en coartar a líderes que quieren aspirar a otras designaciones. Gracias señora Presidenta.

La presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Gustavo Hernán Puentes Díaz:

Gracias señora Presidente. Yo quiero dejarle una claridad a la doctora Rosmery.

El artículo no pretende de ninguna manera crear desigualdades; todo lo contrario; aquí se está tratando de pretender mostrar que estamos legislando ni para que los concejales ni los diputados puedan aspirar al Congreso; también estamos legislando para que los congresistas

que aspiran a ser gobernadores o alcaldes de las grandes ciudades, tampoco lo puedan hacer; que asuman con responsabilidad los tiempos exactos de los períodos que le proponen inicialmente al elector primario y no que se burlen de él.

Es sencillamente lo que estamos proponiendo en la tarde de hoy en la ponencia que hemos presentado. Era esa claridad señora Presidenta, muy amable.

La presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Pedrito Tomás Pereira Caballero:

Gracias Presidenta. Muy breve; una constancia en este artículo. Cuando era vocero Heriberto Sanabria, de nuestro partido, se hizo una encuesta en la bancada de cómo deberíamos votarlo y se aprobó que debía votarse positivamente y fui derrotado en ese momento, porque yo propuse que no se debía contemplar porque moralmente me sentía impedido porque yo era concejal cuando renuncié para aspirar a la Cámara; o sea, no quedaba bien que yo hubiera tenido la oportunidad y hoy esté votando para cercenarle la posibilidad a quienes lo puedan hacer.

De tal manera que quiero dejar la constancia, pero tengo la obligación de votar como lo aprobó la bancada conservadora en su momento.

Presidenta:

En consideración el artículo 20; se abre su discusión; anuncio que va a cerrarse; queda cerrado. ¿Lo aprueba la Comisión?

Secretario:

Ha sido aprobado el artículo, con el voto negativo del doctor Luna y la doctora Rosmery Martínez y la doctora Myriam Alicia Paredes, también vota negativo; y el doctor Soto, también vota negativo.”<sup>13</sup>

Conforme a la narración anterior, el artículo fue incorporado sin ninguna modificación en el texto aprobado por la Comisión, siendo renumerado como artículo 20.<sup>14</sup>

El informe de ponencia mayoritaria<sup>15</sup> para segundo debate en la plenaria de la Cámara de

Representantes fue presentado por los congresistas Tarquino Pacheco C., Odín H. Sánchez Montes de Oca, Gustavo H. Puentes Díaz, Oscar Arboleda Palacio, William Vélez Mesa, Edgar A. Gómez Román, Carlos Fernando Motoa S., Heriberto Sanabria Astudillo, Miguel Ángel Rangel Sosa, Carlos Enrique Ávila Durán, Jaime Durán Barrera, Roy Barreras M., Franklin Legro, David Luna Sánchez y Jorge Homero Giraldo. Este documento presentó (i) una síntesis del trámite en primer debate; (ii) la explicación acerca de las líneas temáticas del Proyecto de Acto Legislativo; (iii) la exposición, en los términos del artículo 175 de la Ley 5ª/92, de las propuestas que fueron presentadas en la comisión y las razones que determinaron su rechazo; y (iv) el texto de articulado propuesto para segundo debate.

En la exposición acerca de los ejes temáticos que aborda el Proyecto no se hizo una referencia explícita a la materia relativa a la inhabilidad de los congresistas en razón de la coincidencia de periodos. No obstante, en la propuesta de articulado se incluyó el artículo 20, con idéntica redacción a la aprobada en la Comisión Primera de la Cámara.<sup>16</sup>

Del mismo modo, fue presentado un informe de ponencia alternativo, suscrito por el representante Luna Sánchez, el cual, entre otros aspectos, se opone a la aprobación del citado artículo 20 por la Plenaria, por lo que sugiere su supresión.<sup>17</sup>

La iniciativa fue discutida y aprobada por la Plenaria de la Cámara del 29 de octubre de 2008, de la cual da cuenta el Acta 147 de la misma fecha, previo anuncio expresado en la sesión del 28 de octubre del mismo año. En esta sesión se realizaron varias intervenciones de congresistas, las cuales no estuvieron relacionadas con la materia del texto acusado, sino particularmente sobre la permanencia en el Proyecto del artículo 19 sobre reelección presidencial y sobre las normas de la iniciativa que aumentaban el umbral electoral para el acceso de partidos y movimientos políticos al Congreso. Luego, se dio lugar la votación del articulado, consignándose lo siguiente para la disposición objeto de análisis, discusión que la Sala considera pertinente transcribir in extenso:

Dirige la Sesión el Presidente de la Cámara de Representantes, doctor Germán Varón Cotrino:

Las proposiciones del artículo 20, señor Secretario.

El Secretario General de la Cámara de Representantes, doctor Jesús Alfonso Rodríguez

Camargo, informa:

Hay una proposición y hay una constancia del doctor Roosevelt, es el artículo 20. Sí, es el de los períodos de las corporaciones públicas.

Ya fue negado doctor, si usted quiere puede retirarse del recinto. Se retira el doctor Hoyos, y todos los que se declararon impedidos en este artículo aunque le fue negado, manifiestan que se retiran del recinto.

Nadie podrá ser elegido simultáneamente para más de una corporación o cargo público, quien estuviera ejerciendo en una corporación o cargo público de elección popular, podrá aspirar a ser elegido a otra corporación o cargo público, y en caso de resultar electo deberá renunciar antes de posesionarse del nuevo cargo.

Firma Pablo Salamanca.

Dirige la Sesión el Presidente de la Cámara de Representantes, doctor Germán Varón Cotrino:

¿Qué sugiere el señor Coordinador de Ponentes?

El Coordinador de Ponentes sugiere que se vote como viene en la ponencia.

Dirige la Sesión el Presidente de la Cámara de Representantes, doctor Germán Varón Cotrino:

Vamos a respetar las proposiciones, ya quedan dos artículos.

Doctor Salamanca, usted que es el autor de esa propuesta. Dos minutos por favor.

Intervención del honorable Representante, Pablo Enrique Salamanca Cortés:

Señor Presidente, yo defiendo esta proposición, pero hay una sugerencia por parte de muchos amigos de la Bancada.

Primero: Dejo una constancia de que no obstante, que algunos Parlamentarios a pesar de que aquí no se le reconoció la inhabilidad por tener familiares en otras corporaciones

públicas en mi caso, entonces por analogía, si se le negó a ellos, evidentemente los efectos de esa declaratoria se traslada al suscrito.

Por eso intervengo en este debate, porque en pasadas oportunidades, yo me había declarado inhabilitado por estar en similar situación a la de ellos, pero no está demás, y por respeto a alguno de los Parlamentarios que suscribieron esta proposición, como es el caso del doctor Oscar Hurtado, me gustaría cederle la palabra con la anuencia de la Presidencia, para que procediera a formular sus respectivos comentarios.

Dirige la Sesión el Presidente de la Cámara de Representantes, doctor Germán Varón Cotrino:

El doctor Roosevelt, me había pedido el uso de la palabra y luego el doctor Hurtado. Con su venia doctor Hurtado, doctor Roosevelt.

Intervención del honorable Representante, Roosevelt Rodríguez Rengifo:

Muchas gracias señor Presidente. Un grupo de Congresistas concretamente de Representantes a la Cámara, entre los que se destacan el doctor Augusto Posada, el doctor Santiago Castro, el doctor Eduardo Benítez, la doctora Amanda Ricardo, y quien les habla, coincidimos doctor Tarquino, con el doctor Carlos Enrique Soto, coincidimos con el espíritu del texto propuesto para segundo debate en la ponencia.

Sin embargo, consideramos que no es justo, no es ético, y corre el riesgo del Congreso, de aparecer como si estuviera en la intención de atravesarse en las futuras aspiraciones de quienes hoy son Concejales y Diputados.

Consideramos que corre el riesgo el Congreso, de aparecer como interponiéndose en estas aspiraciones de quienes fueron elegidos bajo el régimen de una Constitución que aún esta vigente.

Por esa razón, vamos a dejar como constancia un texto que inicialmente tenía el propósito de convertirse en un párrafo transitorio, en el sentido que el artículo 20 que en este momento se discute, tenga vigencia sólo a partir del año 2014.

Creemos que de esa forma el Congreso, y en particular la Cámara de Representantes, hace justicia con quienes hoy ejercen como Concejales y como Diputados y que fueron elegidos bajo el régimen de la Constitución Política que hoy está en plena vigencia.

Por esa razón señor Presidente, dejaremos este texto como una proposición para poder seguir sensibilizando al Congreso sobre la necesidad de que la vigencia de este artículo sólo ocurra a partir del año 2014.

Muchas gracias, señor Presidente.

Dirige la Sesión el Presidente de la Cámara de Representantes, doctor Germán Varón Cotrino:

Doctor Hurtado, luego el doctor David Luna, el doctor Carmelo.

Intervención del honorable Representante, Oscar de Jesús Hurtado Pérez:

Gracias señor Presidente. Voy a ser muy breve, simplemente para respaldar la proposición del doctor Pablo Salamanca, y además porque la suscribí con él, en consideración a que ese artículo 20 como está redactado, está violando un artículo de la Constitución Nacional, va en contravía de él, en el sentido de que todos los colombianos deben tener la posibilidad de elegir y ser elegidos.

Además, porque consideraría cualquier ciudadano del común y corriente, que este Congreso de la República está aprovechando una norma que quiere transformar las costumbres políticas para bien, se está aprovechando para salirle al paso a las aspiraciones totalmente válidas, de aquellos que en otras circunstancias fueron elegidos Concejales o Diputados, y que en las próximas elecciones o en elecciones venideras, quisieran presentarse para aspirar al Congreso de la República.

Sé que nuestra propuesta no es de muy buen recibo por algunos Parlamentarios, pero tenemos que ser coherentes y hacer honor a ese espíritu de demócratas que nos asisten, para dejar en libertad y a la conciencia de cada Concejal y cada Diputado, si ellos quisieran aspirar a este Congreso de la República.

Por eso había suscrito con el doctor Pablo Salamanca esta proposición, y dejarle como

constancia al país, que nosotros no estamos de acuerdo con esa cortapisa que quiere colocar este Congreso de la República a Diputados y Concejales.

Gracias señor Presidente.

Dirige la Sesión el Presidente de la Cámara de Representantes, doctor Germán Varón Cotrino:

Doctor David Luna.

Intervención del honorable Representante, David Luna Sánchez:

Presidente, dándole estricto cumplimiento al acuerdo que habíamos realizado junto con su Señoría, el Movimiento Por el País Que Soñamos, había retirado la proposición que sobre este artículo habíamos presentado, y que no pretendía nada diferente a que se eliminara.

Sin embargo, veo que hay una discusión sobre la existencia del mismo, y nosotros junto con el doctor Simón Gaviria, queremos dejar como constancia que no compartimos el contenido del artículo básicamente, porque pensamos que impide a futuras generaciones tener la posibilidad de participar y adicionalmente de ir creciendo en la política.

En ese sentido Presidente, queríamos dejar la constancia en la noche de hoy.

Muchas gracias.

Dirige la Sesión el Presidente de la Cámara de Representantes, doctor Germán Varón Cotrino:

Doctor Puentes.

Intervención del honorable Representante, Hernán Gustavo Puentes Díaz:

Gracias señor Presidente. Sencillamente quería por ser parte de la Comisión de Ponentes, hacer una claridad, porque aquí lo que se está tratando de mostrar, es

que la Cámara quiere crear un desequilibrio y poner unas barreras, para que sólo Concejales y Diputados no puedan acceder a los cargos de elección pretendidos hacia la Cámara de

Representantes, y hacia el Senado de la República.

Pero si ustedes revisan el contenido del artículo, es exageradamente clara en las dos vías: No podrán ni Concejales, ni Diputados, sin haber renunciado previamente antes del último proceso electoral, aspirar al Congreso de la República como tampoco podremos los Congresistas, ni Senadores, ni Representantes, aspirar a ser Alcaldes o Gobernadores.

Creo que eso da un equilibrio, y no pretende fortalecer el espíritu de revanchismo del Congreso ante las Asambleas y Concejos.

No podrán tampoco ser los Congresistas, ni Alcaldes, ni Gobernadores de departamento.

Esa claridad quería que la entendieran todos los miembros de la honorable Cámara de Representantes.

(...)

Puede usted someter el artículo 20 como viene en la ponencia señor Presidente.

Dirige la Sesión el Presidente de la Cámara de Representantes, doctor Germán Varón Cotrino:

Se somete a consideración de la Plenaria el artículo 20, como viene en la ponencia, se abre la discusión anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿aprueba la Plenaria?

El Secretario General de la Cámara de Representantes, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, informa:

Sí, aprobado el artículo 20 como viene la ponencia.

Con voto negativo de Carlos Soto, Jorge Morales, Oscar Marín, Oscar Hurtado, y del doctor Valencia.

Dirige la Sesión el Presidente de la Cámara de Representantes, doctor Germán Varón Cotrino:

Siguiente artículo señor Secretario.

Tiene la palabra el doctor Rubén Darío Salazar, luego el doctor Zamir Silva, para aclarar el voto.

Intervención del honorable Representante, Rubén Darío Salazar Orozco:

Señor Presidente, para aclarar mi voto, ya estamos terminando la reforma, entonces no nos afanemos tanto, porque este el Parlamento, viene de “parla”, hay que trabajar por el Parlamento escucharlo y hablar.

Estoy en contra del artículo porque la verdad me parece que esos grandes líderes que hay en las Asambleas, en los Concejos, también tienen derecho a la vida en la corporación, por eso voté en contra del proyecto, señor Presidente.

Dirige la Sesión el Presidente de la Cámara de Representantes, doctor Germán Varón Cotrino:

Doctor Zamir Silva.

Intervención del honorable Representante, Zamir Eduardo Silva Amín:

Señor Presidente y honorables Representantes, he solicitado a usted la palabra para dejar una constancia, en la razón por las cuales me motivaron a votar Sí, a la proposición del doctor Salamanca.

Quiero recordarles y si talvez alguien acá ya lo insinuó o lo mencionó, que la Corte Constitucional en dos Sentencias, en la 550 ó 551, y en la 1040, al estudiar el proyecto Constitucional de Referendo, y una ley, la 756 o algo así; al ocuparse de artículos semejantes al que estamos, o que aprobó la Cámara de Representantes, expuso que era inconstitucional una norma constitucional, cuando tenía por único propósito impedirle en igual de condiciones a ciertos funcionarios públicos participar en política, pero no cambiando los períodos ni los mecanismos, de inhabilidades o incompatibilidades.

Esto era lo que quería decir señor Presidente, porque me parece que acá, con la aprobación de ese artículo estamos desconociendo una doctrina constitucional que obliga su acatamiento al Congreso de Colombia.

Sin embargo, como ya fue aprobado señor presidente, le solicito al Coordinador Ponente, que en el curso de los debates que están por venir, y desde luego en el Congreso de la República, se reexamine este tema para establecer si el núcleo de este artículo ha sido afectado con una buena parte de funcionarios.

Mil gracias señor Presidente.

Dirige la Sesión el Presidente de la Cámara de Representantes, doctor Germán Varón Cotrino:

Doctora Rosmery Martínez, y luego el doctor Santiago Castro.

Intervención de la honorable Representante, Rosmery Martínez Rosales:

Gracias Presidente. Simplemente para dejar constancia a mí voto negativo, el número 20.

Gracias.

Dirige la Sesión el Presidente de la Cámara de Representantes, doctor Germán Varón Cotrino:

Doctor Santiago.

Intervención del honorable Representante, Santiago Castro Gómez:

Presidente, para dejar constancia de mi voto negativo de este artículo, me parece completamente violatorio, de derechos que tenían las personas en su momento de su elección, y un cambio en las reglas del juego en la mitad del período de amigos Concejales y Diputados, a los cuales se les han cercenado sus posibilidades de acceder al Congreso, y aviso que va a ser determinante este artículo que en segunda vuelta, de mantenerse, no votaré no solamente este artículo, sino el contenido total de la Reforma Política.

Muchas gracias.”

De acuerdo con lo sucedido en la Plenaria, el artículo 20 fue aprobado sin modificación respecto del texto propuesto por la ponencia mayoritaria para segundo debate. De ello da cuenta el texto aprobado por esa célula legislativa, publicado en la Gaceta del Congreso 768

del 5 de noviembre de 2008.

#### 4.1.4. Tercer debate. Comisión Primera del Senado de la República

Para el tercer debate, a surtirse en la Comisión Primera del Senado de la República, fue presentado informe de ponencia mayoritaria<sup>18</sup> por parte de los senadores Armando Benedetti Villaneda, José Darío Salazar Cruz, Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu y Samuel Arrieta.<sup>19</sup> En este documento se siguió una estructura similar a las ponencias del primer y segundo debate, con un parte general que explica las líneas temáticas del Proyecto, relativas a (i) responsabilidad de los partidos, prohibición y sanción de doble militancia; (ii) presentación de candidatos por coalición y obligatoriedad del resultado de las consultas internas; (iii) política de género en la confección de las listas; (iv) reglas sobre la inscripción de candidatos; (v) financiación estatal de campañas políticas; (vi) umbral electoral; (vii) reglas sobre organización electoral; (viii) competencias del Consejo de Estado en materia electoral; (ix) transparencia entre ramas del Poder Público, régimen de inhabilidades y prohibiciones para servidores públicos, relacionadas con la posibilidad de ejercer empleos del Gobierno luego de la terminación del periodo; (x) voto nominal y público; (xi) régimen de reemplazos ante la ausencia de las curules; (xii) normas sobre cabildeo; y (xiii) efectos del voto en blanco.

Del mismo modo, se hizo referencia a las conclusiones de la audiencia pública que se surtió en la Comisión, dentro de la cual resulta pertinente resaltar las consideraciones que hiciera la Federación Nacional de Asambleas Departamentales, la cual se opuso al artículo 20 aprobado por la Cámara de Representantes, reenumerado como artículo 17 en dicha ponencia, puesto que “limita el derecho político a la participación de los concejales y diputados. Pues ya no podrán proponer sus nombres para aspirar a estos cargos de elección popular. (...) Es una reforma que afecta la descentralización política. (...) Es una reforma política de cooptación y no de democratización.”<sup>20</sup>

A partir de estas consideraciones, la ponencia incluye dentro del pliego de modificaciones la propuesta de eliminar el artículo 17 del Proyecto de Ley, aditivo del artículo 179 C.P., por considerarlo “una prohibición injusta para quienes han sido elegidos en cargos de elección popular en el nivel territorial, (...). La introducción de una prohibición de este tipo, además de coartar el libre derecho a elegir y ser elegido, impediría la posibilidad de que el pueblo pueda

decidir libremente si promueve a otros cargos a aquellos funcionarios de elección popular que se han destacado en el ejercicio de las funciones encargadas.”<sup>21</sup>

La discusión y aprobación del Proyecto de Acto Legislativo en tercer debate, tuvo lugar en la sesión de la Comisión Primera del Senado el 27 de noviembre de 2008, consignada en el Acta 26 de la misma fecha, previo su anuncio en sesión del 25 de noviembre de 2008. En aquella sesión se aprobó la proposición de votar el articulado propuesto por el informe de ponencia, sin dar lugar a la lectura del articulado. Luego, se aprobó por votación ordinaria ese articulado contenido en el pliego de modificaciones que, como se señaló, eliminó el texto acusado.<sup>22</sup>

En esta instancia debe resaltarse que los senadores Samuel Arrieta Buelvas y Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu manifestaron su inconformidad con el artículo 17 aprobado por la Plenaria de la Cámara. Por esta razón, dejaron constancias durante la discusión, dirigidas a explicar el sentido de su voto sobre el particular, al igual que respecto de otros tópicos del Proyecto. De otro lado, la senadora Carlina Rodríguez Rodríguez hizo constar que sí estaba de acuerdo con el texto excluido, por lo que consideró necesario hacer constar su disenso en la sesión. Así, en cuanto a lo expresado por el senador Arrieta Buelvas, en el acta se lee lo siguiente:

“La Presidencia abre la discusión del articulado y concede el uso de la palabra al honorable Senador Samuel Arrieta Buelvas:

Gracias, Presidente. Doctor José Darío, ha hecho un resumen afortunado del Proyecto de Acto Legislativo que viene de la Cámara de Representantes, denominado Reforma Política. Yo debo decir, Presidente, que en razón a que a este proyecto debe dársele trámite para efectos de que surta la segunda vuelta hacia el mes de marzo, que hay unas constancias o algunas divergencias que debo expresar aquí, para que queden en el Acta, no sin antes, señor Secretario, expresarle la solidaridad mía, del Partido, sé que usted ha sido un hombre que ha conservado la ecuanimidad, la imparcialidad en esta comisión y creo que razones suficientes como las que lo ameritan a usted en alto recorrido por esta Comisión hacen que confiemos plenamente en su función como Secretario, a veces como amigo y otras veces creo que como consejero. Muchas gracias por esa postura y esas palabras no son más que lo que expreso que siento que ha sido su trabajo.

Presidente, la constancia es sencilla. En la Reforma pasada, igual que en esta, nosotros mostramos un reparo con el umbral, consideramos que debe mantenerse en el 2%. Como partidos minoritarios.

Creo además que no se puede prohibir a concejales y diputados que renunciando de manera oportuna a sus curules puedan aspirar al Congreso, eso va a hacer nugatoria la libre elección en este caso democrática de esos compatriotas nuestros que hacen carrera política y que quieren llegar al Congreso.

Yo soy fruto de una experiencia como esa. Renunciar al Consejo de Bogotá y aspirar al Senado y afortunadamente estoy aquí acompañándolos.

(...)

Y por último quiero solicitarle al Presidente que al momento de aprobar este texto, usted omita la lectura del articulado. Muchas gracias.

Constancia

Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2008 Senado

En la segunda vuelta se debe revisar:

1. El umbral se debe mantener en el 2%.
2. No se debe revivir la silla vacía.
3. No se deben modificar las actuales funciones del Consejo de Estado.
4. No se puede prohibir a concejales y diputados que renunciando a sus curules puedan aspirar al Congreso.

Firmado, honorable Senador Samuel Arrieta Buelvas.”<sup>23</sup>

Del mismo modo, la senadora Cifuentes Aranzazu expresó sus consideraciones y constancia de esta manera:

“La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Elsa Gladys Cifuentes

Aranzazu:

Presidente, primero para destacar la forma como usted ha dirigido esta sesión, me parece que usted ha sido garantista, que usted tiene suficiente experiencia y habilidad y conocimiento de los procedimientos parlamentarios y eso hay que destacarlo y quiero también hacerle un reconocimiento a nuestro Secretario, quien en mi concepto es un fusible para nosotros en el conocimiento del reglamento y de la ley y por algo lo han reelegido y por algo es como nuestra tranquilidad en unas decisiones tan trascendentales que aquí se toman.

Segundo, pedirle al señor Ministro del Interior, a él y a su equipo de trabajo felicitarlos por este trabajo, pero también que le diga al señor Presidente de la República que el juicioso debate que hoy se ha dado profundo y extenso debate un día donde normalmente a uno lo reclaman en sus regiones significa un respaldo hacia el señor Presidente, esto tiene que significar para él una especie de bálsamo en este momento tan difícil por el que está pasando el país, que el Presidente sepa que tiene una bancada de gobierno disciplinada, coherente, que discute, que respeta la diferencia, que escucha a la oposición, pero que estamos firmes ahora más que nunca.

Y tercero, a manera también de constancia la voy a dejar en Secretaría, pero simplemente enuncio en qué sentido va dirigida: primero, el partido Cambio Radical, a petición de nuestro Presidente, no quisiera que en ningún momento de esta discusión se vaya a revivir la posibilidad de inhabilitar a concejales y a diputados, no compartimos esa iniciativa.

(...)

Constancia

Acudo a los ponentes y congresistas en general sobre el presente proyecto de Acto Legislativo para incluir en el próximo informe de ponencia para plenaria de Senado y en las respectivas conciliaciones tener en cuenta en uno de los párrafos del artículo 3º de la Reforma Política en curso y en el marco de la financiación política y electoral incluir la Gratuidad del transporte público el día de todas las elecciones y que los recursos que pague el Estado por este costo sea incluido como parte de los aportes a las diferentes campañas y partidos. Solicito además que en la redacción de la presente reforma o en las respectivas

leyes o reglamentos electorales se obligue a que el escrutinio real de los votos en toda contienda electoral se inicie y termine a partir de la hora de cierre de la votación el mismo día de las respectivas elecciones.

Temas propuestos se incluyen en el próximo debate:

- \* No inhabilitar a concejales y diputados.
- \* Principio de Gratuidad en el transporte el día de elecciones.
- \* Inicio de escrutinios el mismo día de elección desde el momento de su cierre.
- \* Fortalecer la institucionalidad del Consejo Nacional Electoral, Consejo de Estado.

Presentada por honorable Senadora Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu.”<sup>24</sup>

Por último, la senadora Rodríguez Rodríguez anunció dos constancias que fueron leídas por la Secretaría de la Comisión. En cuanto a la materia de la norma acusada, se expuso lo siguiente en la sesión objeto de análisis:

“Por disposición de la Presidencia, por Secretaría se da lectura a la siguiente constancia:

Constancia

El ejercicio de los deberes que confiere la voluntad popular exige permanencia y compromiso en el cumplimiento de los programas presentados a consideración del elector.

Para evitar que candidatos elegidos para períodos fijos defrauden la voluntad o representación del elector, es necesario conservar en el articulado del Proyecto de Acto Legislativo 106 de 2008 Cámara, 12 de 2008 Senado, el artículo aprobado en primera vuelta por la honorable Cámara de Representantes que propone modificar el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política, el cual expresa que la renuncia al cargo no elimina la inhabilidad para aspirar a otro cargo.

Solo aplicando las reglas claras en este sentido, logrará recuperarse la credibilidad del ciudadano en las instituciones públicas, y en la representatividad de los cargos de elección popular.

Firmado, honorable Senadora Carlina Rodríguez Rodríguez.

Constancia

Artículo 20 del Proyecto de Acto Legislativo

Adiciona al numeral del artículo 179 de la Constitución la expresión: “La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad”..

Lo único que hace es ratificar lo consagrado por el Constituyente de 1991, que quiso evitar la interceptación de los períodos entre los elegidos para corporaciones públicas y cargos uninominales.

La mayor razón para interpretar esta intención de los constituyentes autores de nuestra Carta Magna vigente es la de evitar que los ciudadanos elegidos popularmente interrumpen su período para el cual fueron elegidos, atendiendo a la voluntad de sus electores.

Es un acto de irresponsabilidad e irrespeto con el elector que se proponga un programa de gobierno o un proyecto político para desarrollar durante un lapso de tiempo fijo, determinado por la Constitución y la ley, para posteriormente arrepentirse de él o hacer su dejación con la ambición de ostentar otro encargo, también de elección popular, pero en otra corporación o cargo público.

El criterio de las renunciaciones en este proyecto de acto legislativo enfatiza el artículo 8° que ellas deben ser justificadas, motivadas y aceptadas por la respectiva corporación; luego para ser coherentes con el texto total del espíritu de esta reforma, no pertenecer a una corporación con el fin de proponerse a otra de la misma naturaleza, puesto que la elección popular a un cuerpo colegiado a un cargo público, no es más que representar a un sector de la sociedad a quien se le venden unas tesis y unos programas para cumplir sin renunciar a ellos. ¿O será que estos principios se revalúan cada vez que el capricho de un candidato o elegido deliberadamente le dé por cambiarlos?

Más adelante este mismo artículo, que propone la enmienda del artículo 134 superior, plantea que la renuncia voluntaria y no justificada, no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista... será rubricada la renuncia a una corporación o cargo público, el hecho de indicar que pretende someterse a una nueva elección sin haber cumplido el

período para el cual se hizo elegir popularmente. ¿Y luego repetir el mismo ejercicio en otras elecciones y así sucesivamente?

¿Será que este juego es serio en nuestra democracia debilitada permanentemente por los esguinces que les inventamos a las normas establecidas responsablemente?

Si analizamos en su conjunto, el contenido total del numeral 8 (art. 179 C. P.), claramente se entiende que sus autores quisieron eliminar totalmente la incompatibilidad que se crea al ser elegido, cualquier ciudadano, simultáneamente para dos corporaciones a la vez. Es decir, que los períodos se encuentran en el tiempo.

Ejemplo evidente de lo anterior es si un Gobernador, Alcalde, Diputado o Concejal actuales, quienes fueron elegidos por cuatro años, iniciando el 1º de enero de 2008 y terminando el 31 de diciembre de 2011, aspiran en el 2010 a ser elegidos como Representantes a la Cámara o Senadores, cuyo período inicia el 20 de julio de 2010 y precluye el 19 de julio de 2014. Se están cruzando estos períodos entre el 20 de julio de 2010 y el 31 de diciembre de 2011 (es decir en año y medio).

Todo lo anterior nos demuestra que estas pretensiones ameritan mirarlas en su esencia objetiva, puesto que pretender abandonar por espacio de año y medio una responsabilidad de delegación popular soportada por miles de votos es demasiado delicado y mucho más cuando se habla de un período completo cuya revocatoria debe ser también de voluntad popular, si no existieren causales de tipo judicial. No es lo mismo cuando por precepto constitucional se emplea el recurso de revocatoria del mandato, exigido por los mismos electores, quienes al examinar el cumplimiento de los programas que los elegidos uninominalmente incumplen, para que sea el mismo pueblo quien lo derogue y elija otro que le dé garantías. Pero para el caso de los plurinominales no existe este recurso, luego debemos interpretarlo integralmente y no perder la sana intención con que tanto el constituyente del 91 quiso dejar plasmada en este artículo, como el constituyente primario que al momento de elegir a sus gobernantes o representantes lo hace por la totalidad del tiempo para el cual se postuló y no por fracciones de él, cuando por voluntad personal le da por abandonar su responsabilidad, rompiendo con todas las reglas de seriedad, cohesión y unidad de criterio, que deben tener nuestros actuales dirigentes, tan cuestionados por todas las razones que a diario se presentan, las cuales debemos derrotar, rompiendo todos los

vicios y esguinces que colocamos para burlar las normas.

El Consejo Nacional Electoral en la reglamentación transitoria que hiciera por instructivo número 01 de 2003, referente al Acto Legislativo 01 de 2003, manifestó que se crea una incompatibilidad de períodos para el aspirante cuando estos coinciden en el tiempo.

La Corte Constitucional por Sentencia C-332 de 2005 declaró inexecutable esta misma enmienda, pero no por inconstitucional, sino por haberse violado en plenaria el principio de consecutividad que deben tener los trámites de actos legislativos, al proponerse modificaciones o adiciones después del 4º debate.

Cita textual: (...) Por tanto, no hubo una voluntad de la Plenaria del Senado de la República durante la segunda vuelta, con relación a la reforma al régimen de inhabilidades de los congresistas. Se quebró, entonces, el principio de consecutividad, al omitirse en el trámite en el Senado, en segunda vuelta de un Acto Legislativo, cualquier tipo de manifestación que represente la realización de uno de los debates constitucionalmente exigidos (...).

Firmado honorable Senador (sic) Carlina Rodríguez Rodríguez.”<sup>25</sup>

#### 4.1.5. Cuarto debate. Plenaria del Senado de la República

Para el cuarto debate, efectuado en la Plenaria del Senado de la República, fueron presentados dos informes de ponencia. El primero, que propone dar curso a la iniciativa, fue propuesto por los senadores Armando Benedetti Villaneda, José Darío Salazar Cruz, Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu y Samuel Arrieta Buelvas.<sup>26</sup> En ella se expuso nuevamente la estructura general del proyecto, en idénticos términos que los debates anteriores. Igualmente, se puso de presente (i) las proposiciones aditivas presentadas por los senadores Javier Cáceres Corrales y Carlina Rodríguez, sobre materias distintas a la analizada en esta sentencia; y (ii) una síntesis de las constancias formuladas en el tercer debate, destacándose las de las senadoras Cifuentes Aranzazu y Rodríguez Rodríguez.<sup>27</sup> Por último, propuso pliego de modificaciones y articulado, en el cual no se incluye texto alguno relacionado con la reforma al artículo 179 C.P.

La ponencia negativa fue presentada por el senador Jesús Ignacio García Valencia, la cual solicita el archivo de la iniciativa.<sup>28</sup>

La discusión y votación del Proyecto de Acto Legislativo en la Plenaria del Senado durante la primera vuelta, tuvo lugar en la sesión del 15 de diciembre de 2008, de la que da fe el Acta 36 de la misma fecha, luego de su anuncio en la sesión del 11 de diciembre del mismo año.<sup>29</sup> En esta sesión se encuentra que durante el debate no se hizo ninguna mención acerca de la materia de que trata el texto acusado, como tampoco de las constancias que sobre el particular se consignaron en la ponencia afirmativa. Así, fue votado afirmativamente el articulado propuesto en la ponencia mayoritaria la cual, como se dijo, no hace referencia alguna al asunto de la inhabilidad de los candidatos al Congreso que ejerzan cargos con periodo coincidente al que se postulan.<sup>30</sup>

## 1. Conciliación en primera vuelta

Amparadas en la idea de que existieron discrepancias en los textos aprobados por la Cámara de Representantes y el Senado de la República, las cámaras decidieron conformar Comisión Accidental de Conciliación, la cual rindió el informe correspondiente ante las plenarios, publicado en la Gaceta 943 del 15 de diciembre de 2008 para el caso del Senado de la República y la Gaceta 944 de la misma fecha, respecto de la Cámara de Representantes.

En este informe se propuso, entre otros asuntos, acoger “el artículo 20 aprobado por la Cámara”. Por lo tanto, en el articulado se incluyó la norma siguiente:

“Artículo 16. El numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política quedará así:

“8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.””.

El texto conciliado fue aprobado por la Plenaria del Senado, en sesión del 16 de diciembre de 2008, consignada en el Acta 37 de la misma fecha. La aprobación fue realizada por votación ordinaria, sin que se realizaran intervenciones dentro de la apertura del debate del informe preparado por la Comisión Accidental.<sup>31</sup> Idéntica actuación se llevó a cabo en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes de la misma fecha, incorporada en el Acta 159. Sin embargo, en este último caso sí se presentaron intervenciones acerca del informe de

conciliación durante la apertura del debate, una de ellas relacionadas con el artículo 16 antes transcrito. Así, el representante Luna Sánchez señaló durante la plenaria

“Pero también estamos expresando una preocupación, señor Presidente, respecto al artículo 16 del texto, que pretende modificar el artículo 179 de la Carta Política, y lo estamos expresando, porque creemos, que con ese artículo que pretende prohibir la participación política para personas que hacen parte de corporaciones públicas, como las juntas administradoras locales, como los Concejos municipales, como las asambleas departamentales, dándoles la opción de participar con una serie de requisitos en elecciones distintas, pues definitivamente lo que genera es atentar contra una nueva generación, que lo único que ha pretendido hacer en política, es comenzar desde la base, es comenzar desde el principio, de ir ascendiendo poco a poco, de acuerdo a sus logros.

Por último, debe resaltarse que el Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 375 de la Constitución, publicó el texto del articulado aprobado en primera vuelta, actuación que consta en el Decreto 612 del 27 de febrero de 2009, contenido en el Diario Oficial No. 47.276 de la misma fecha.

## 1. Trámite en segunda vuelta

### 4.2.1. Quinto debate. Comisión Primera de la Cámara de Representantes

Para el quinto debate en la Comisión Primera de la Cámara fueron puestos a consideración tres informes de ponencia. El primero de ellos, presentado por los representantes Gustavo Puentes Díaz, Heriberto Sanabria, Carlos Motoa, Rosmery Martínez, Orlando Guerra, Óscar Arboleda, Carlos Ávila, Edgar Gómez, Odín Sánchez y Carlos Soto.<sup>33</sup> En su pliego de modificaciones proponen un nuevo texto, relacionada con el “artículo 16 del texto aprobado en primera vuelta, modificadorio del numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política, referido a la inhabilidad que se impondría para aquellos servidores de elección popular, para aspirar a otros cargos de la misma naturaleza cuando los períodos coincidan en el tiempo. || Con el objeto de lograr gradualidad en la aplicación de una norma con impacto profundo en el sistema político y electoral, se propone adicionar un párrafo transitorio del siguiente tenor: Párrafo transitorio. La inhabilidad establecida en el numeral anterior no aplicará

para quienes hayan renunciado un año antes de la realización de las elecciones para el Congreso de la República en el año 2010.”<sup>34</sup>

Los representantes Germán Olano Becerra, Guillermo Rivera Flórez, Jorge Homero Giraldo y Jaime Durán Barrera presentaron informe de ponencia, el cual no establece modificaciones al texto acusado que fuera objeto de aprobación en primera vuelta.<sup>35</sup> Finalmente, el representante Franklin Legro Segura puso a consideración informe de ponencia en el que propone un nuevo articulado al aprobado en primera vuelta, el cual excluye toda referencia a la reforma del artículo 279 C.P.<sup>36</sup>

La discusión y votación del Proyecto de Acto Legislativo en quinto debate se realizó en la sesión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del 23 de abril de 2009, consignada en el Acta 35 de la misma fecha, luego de su anuncio en la sesión del 22 de abril del mismo año. En aquella sesión, se dio lugar a la discusión del apartado acusado, presentándose intervenciones que apoyaban o se oponían al mismo.<sup>37</sup> Luego, cuando se procedió al debate y aprobación del articulado, la Comisión aprobó el texto acusado, conforme a la redacción propuesta en el informe de ponencia presentado por los representantes Puentes Díaz et al. y a la proposición aditiva puesta a consideración de la Comisión por el representante Tarquino Pacheco -coordinador de los ponentes- y profusamente discutida. Al respecto, en el Acta se advierte lo siguiente:

“Presidenta:

Señor Secretario, sírvase leer el artículo.

Secretario:

Sí Presidenta, la modificación que plantea el honorable Representante coordinador ponente, es en el párrafo transitorio reducir de un año a seis (6) meses y queda de la siguiente manera el artículo completo.

Artículo 16. El numeral 8º del artículo 179 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 179. Numeral 8º. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación a cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos periodos coinciden en el tiempo así fuere parcialmente; la renuncia a algunos de ellos no elimina la inhabilidad.

Parágrafo Transitorio. La inhabilidad establecida en el numeral anterior, no aplicará para quienes hayan renunciado seis (6) meses antes de la realización de las elecciones para el Congreso de la República del año 2010.

Presidenta:

En consideración el artículo leído, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿aprueba la comisión?

Secretario:

Ha sido aprobada la proposición leída de la ponencia base, con la modificación que plantea el honorable Representante Tarquino Pacheco y con la constancia de la secretaría, de que obtiene la mayoría exigida en la Constitución y la ley para el trámite de los proyectos de acto legislativo en segundo vuelta.”<sup>38</sup>

#### 4.2.3. Sexto debate. Plenaria de la Cámara de Representantes

Para el sexto debate, celebrado en el Plenaria de la Cámara de Representantes fueron puestos a consideración tres informes de ponencia. El primero de ellos, elaborado por los representantes Tarquino Pacheco, Odín Sánchez, Orlando Guerra, Gustavo Puentes, Heriberto Sanabria, Carlos Motoa, Rosmery Martínez, Óscar Arboleda, Carlos Ávila, Edgar Gómez, William Vélez y Carlos Soto. En el informe se propone idéntico texto al artículo 16 aprobado en quinto debate.<sup>39</sup>

El segundo informe estuvo a cargo del representante Luna Sánchez. En él se sugiere la supresión del mencionado artículo 16.<sup>40</sup> El tercero, propuesto por los representantes Germán Olano, Guillermo Rivera, Jorge Homero Giraldo, incluye un articulado en el que se retoma la redacción del texto acusado que fue aprobada en primera vuelta, es decir, prescindiéndose del parágrafo transitorio. Sin embargo, no se hacen explícitas las razones de esa modificación.<sup>41</sup>

La discusión y votación tuvo lugar en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 7 de mayo de 2009, incorporada en el Acta 175 de la misma fecha, realizándose el anuncio previo en la sesión del 6 de mayo del mismo año. En relación concreta con la materia del texto acusado, durante el debate se presentaron varias proposiciones para modificar su

contenido o suprimirlo del articulado. Una vez negados los impedimentos presentados por varios congresistas, quienes manifestaban que tenían interés directo en la materia debido a que tenían familiares que ejercían cargos de elección popular a nivel regional y local, se dio lugar a la discusión y votación del artículo 16, etapa en la que se dio lugar a la controversia al interior de la Plenaria que sirve de soporte fáctico al cargo por trámite irregular de la solicitud de votación nominal, planteada por los demandantes. El procedimiento sobre el particular, que se transcribe in extenso, fue surtido del siguiente modo:

“Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

Negado.

Han sido ya evacuados todos los impedimentos de este artículo señor Presidente, si usted lo autoriza le podemos dar lectura y trámite a las proposiciones.

Hay una proposición que ya fue leída, está una del doctor David Luna, está una de Darío Bustillo y hay otra suscrita por Lucero Cortés y otros.

Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez Montes de Oca:

¿Cuáles no han sido leídas señor Secretario?

El doctor, la del doctor David Luna y la de la doctora Lucero Cortés, tienen el mismo propósito, suprimir el párrafo transitorio.

Suprimir el párrafo transitorio propone el doctor David Luna.

Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez de Oca:

En consideración las proposiciones del Representante, tiene la palabra el doctor David Luna.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

Suprimir el artículo 16, es la propuesta del doctor David Luna.

Intervención del honorable Representante, David Luna Sánchez:

Gracias Presidente.

De manera sistemática durante debates que se han adelantado en la Comisión Primera y en la Plenaria de la Cámara, he solicitado la supresión de este artículo.

En la última Sesión de la Comisión Primera volví y presenté la misma proposición, sin embargo, en el momento que se iba a poner a consideración esa proposición, no existía el quórum suficiente para votarla, motivo por el cual yo accedí a dejarla en calidad de constancia y los miembros de la coalición de Gobierno accedieron a crear una prohibición, porque eso no es una inhabilidad, para que Concejales y Ediles, Diputados y otros funcionarios, no pudieran aspirar, si no renunciaban seis meses antes.

Hoy, o esta noche , o esta mañana como lo quiera usted denominar, vuelvo a presentar la proposición y hay una propuesta adicional presentada tengo entendido por el Partido Liberal, que aumenta ese tiempo, ya no a seis meses, sino a un año, me parece maravilloso que todos los colegas o gran parte de los colegas estén de acuerdo con esa propuesta, porque esa es la democracia, unos ganamos y otros perdemos, pero los que perdemos, que podemos ser muy pocos en la noche de hoy, sí queremos que quede claridad sobre nuestros votos a propósito de esta proposición.

Esta proposición no necesita mayoría calificada, entre otras razones porque va ser negada, motivo por el cual nosotros sí insistimos en la necesidad de votarla nominalmente Presidente.

Mantenemos esa propuesta porque queremos dejar expresado que no estamos de acuerdo con esta prohibición, ya las razones las expresamos en debates anteriores y no creo que hoy sea necesario repetirlas, pero lo que no nos pueden pedir, es que no solamente retiremos la proposición para que la dejemos en calidad de constancia, sino que adicionalmente aceptemos el aumento temporal de seis meses a un año, lo cual no compartimos Presidente. Muchas gracias.

Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez de Oca:

Presidencia.

Doctor David Luna, la Cámara aprobó no someter votación nominal, por lo tanto se somete a consideración la proposición presentada por el Representante a la Cámara David Luna, se

abre la discusión, anuncio que va cerrarse, queda cerrada, ¿aprueba la Cámara de Representante?

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

Ha sido negada Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez Montes de Oca:

Continúe con el Orden del Día.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

Hay otras proposiciones.

Parágrafo Transitorio. La inhabilidad establecida en el numeral anterior no aplicará para quienes hayan renunciado un año antes de la realización.

Intervención del honorable Representante David Luna Sánchez:

Al doctor Odín Sánchez siempre lo ponen y lo traen acá a hacer el trabajo sucio, cuándo no permite usted dar no solamente los debates sino atenta contra la democracia, tenga pantalones doctor Odín, siempre lo traen a hacer el trabajo sucio, quién sabe a cambio de qué, quién sabe a cambio de burocracia, de clientelismo, de corrupción, no hay derecho que eso pase en este Congreso.

Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez Montes de Oca:

Señor Secretario, continúe con la proposición.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

Parágrafo Transitorio. La inhabilidad establecida en el numeral anterior no aplicará para quienes hayan renunciado un año antes de la realización.

De la anterior proposición se deja constancia en el acta del voto positivo del Representante Santiago Castro, de la proposición del doctor David Luna.

La inhabilidad establecida en el numeral anterior, no aplicará para quienes hayan renunciado un año antes de la realización de las elecciones para el Congreso de la República en el año 2010.

Firma, Héctor Faber Giraldo.

Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez Montes de Oca:

En consideración la proposición leída, tiene la palabra el doctor Germán Varón.

Intervención del honorable Representante Germán Varón Cotrino.

Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez Montes de Oca:

Se ha presentado una constancia señor Secretario, tome atenta nota de las constancias presentadas.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

La inhabilidad establecida, es la otra proposición señor Presidente ...

Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez Montes de Oca:

Adelante con la proposición señor Secretario.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

La inhabilidad establecida en el numeral anterior no aplicará para quienes hayan renunciado un año antes de la realización de las elecciones para el Congreso de la República en el año 2010.

Firman, Héctor Faber Giraldo, José Thyrone Carvajal, Béner Zambrano, Marino Paz, Oscar, y otras firmas.

Sométala a discusión y aprobación.

Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez Montes de Oca:

Se abre la discusión, tiene la palabra el Representante Dussán.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

Con el voto positivo para la proposición del doctor Luna del doctor Oscar Arboleda y del doctor Fernando de la Peña.

Intervención del honorable Representante Luis Enrique Dussán López:

Creo que no es necesario a estas alturas después del esfuerzo que hemos hecho, que vicien el proyecto, que vicien el Acto Legislativo, el doctor David Luna pidió una votación nominal y es obligatorio hacerlo y cabe fácilmente una demanda en el procedimiento.

Entre otras cosas porque muchos de los aquí presentes estamos de acuerdo con esa proposición, quiero dejar esa constancia, ojalá reabramos el artículo y lo votemos nominalmente, pero si no, quiero dejar mi constancia del voto afirmativo, para quitar las inhabilidades a los Concejales y Diputados en las próximas elecciones del Congreso. Gracias Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez Montes de Oca:

Tiene la palabra el Representante Motoa.

Intervención del honorable Representante Carlos Fernando Motoa Solarte:

Muchas gracias Presidente.

Después de 10 minutos y evidenciar la violación clara y ostensible al Reglamento, aquí se solicitó claramente una votación nominal por parte de un compañero, el doctor David Luna, aquí no se sometió a votación la proposición que además yo suscribí y otros compañeros de la Plenaria de la Cámara, no se abrió la votación, no pudimos votar, no pudimos acompañarla, se solicitó una votación nominal que tampoco fue respetada.

Me parece Ministro, con todo el respeto y compañeros de la Cámara, que se ha llevado en un buen orden, con todo el respeto, con toda la claridad este debate, no vengamos ahora a las 2 y cuarto de la mañana a nulificar un proyecto que es fundamental para el Estado Colombiano.

¿Qué estamos presentando nosotros? Una posibilidad de que los Concejales y Diputados aspiren al Congreso de la República, que no sea este órgano el que le limite esa posibilidad, que no establezcamos nosotros una prohibición que hoy en día la Carta Política no la contiene.

Me parece que ese elemento de quitar la competencia, vi una Reforma Constitucional, que viola ostensiblemente la ley orgánica del Congreso, pues no es la presentación que este Congreso quiere presentar a la opinión pública, quiere presentar al país, así que acompaño la propuesta del doctor Dussán, que se reabra la votación y que se vote nominalmente como lo solicitó el doctor David Luna.

Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez Montes de Oca:

Secretario, continúa con la lectura de la proposición.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

Ya fue leída ...

Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez Montes de Oca:

Anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿aprueba la honorable Cámara de Representantes?

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

Aprobada señor Presidente, de acuerdo al registro electrónico por las mayorías exigidas en la Constitución Política y en la ley la proposición leída.

Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez Montes de Oca:

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

Hay dos proposiciones que ya no tienen lugar al haber sido aprobada la anterior, se dejan como constancia.

Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez Montes de Oca:

El otro artículo señor Secretario.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

No, hay que votar el resto del artículo, que dice:

Nadie podrá ser elegido para más de una Corporación o cargo público para una Corporación y un cargo si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente la renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.

Hay que votar esa parte del artículo señor Presidente, sométala a votación, del artículo 16.

Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez Montes de Oca:

Se abre la discusión del artículo leído, tiene la palabra el Representante Motoa.

También soy demócrata como el doctor Germán, no se preocupen ...

Intervención del honorable Representante Carlos Fernando Motoa Solarte:

Solicito a la Plenaria y a la Mesa Directiva que se vote nominalmente esta proposición.

Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez Montes de Oca:

Continúa la discusión, anuncio que va cerrarse, queda cerrada, ¿aprueba la honorable Cámara de Representantes el artículo leído?

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

Ha sido aprobado señor Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez de Oca:

Continúe señor Secretario.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

Con las mayorías exigidas en la Constitución de acuerdo al registro, con la asistencia de 105

Representantes y por unanimidad.”<sup>42</sup>

A pesar de la complejidad de la discusión, la Corte advierte que fue aprobado el texto del artículo 16 de la ponencia presentada por los representantes Pacheco et al., incluida la modificación de que trata la proposición puesta a consideración de la Plenaria por el representante Giraldo, que inaplicaba la inhabilidad a los servidores públicos que renunciaran un año antes a la fecha de las elecciones para Congreso de 2010. Esta conclusión se verifica en el texto definitivo aprobado por la Cámara, que consta en la Gaceta del Congreso 313 de 2009. En este documento se encuentra la siguiente disposición:

“Artículo 16. El numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 179.

(...)

“8. Nadie podrá ser elegido para más de una Corporación o cargo público, ni para una Corporación y un cargo si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.

Parágrafo transitorio. La inhabilidad establecida en el numeral anterior no aplicará para quienes hayan renunciado un año antes de la realización de las elecciones para el Congreso de la República en el año 2010.

#### 4.2.4. Séptimo debate. Comisión Primera del Senado de la República

Para el séptimo debate, celebrado en la Comisión Primera del Senado de la República, fue presentado informe de ponencia por parte de los senadores Armando Benedetti, José Darío Salazar, Samuel Arrieta y Elsa Gladys Cifuentes. El informe hizo referencia a las discusiones que sobre el artículo acusado se realizaron en la Cámara de Representantes. Del mismo modo, se sintetizaron las intervenciones de la Audiencia Pública celebrada en la Comisión, las cuales manifestaron el desacuerdo sobre la inhabilidad a los mandatarios regionales para acceder al Congreso. Basándose en estas reflexiones, los ponentes incluyeron en su pliego de modificaciones la supresión del artículo 16 aprobado en sexto debate. Sobre el particular, dicho pliego indicó que “12. Con el objeto de fijar el término de excepción a la inhabilidad propuesta por la modificación al artículo 179 Constitucional, en tres meses. Quienes hayan

renunciado a sus respectivos cargos, antes de esta fecha, podrán aspirar a cargos con períodos coincidentes.|| 13. Por no guardar estrecha relación con el objeto, se propone la eliminación del artículo 16, modificatorio del numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política.”<sup>43</sup>

Del mismo modo, el senador Jesús Ignacio García Valencia propuso ponencia negativa, con el fin que la Comisión archivara el Proyecto de Acto Legislativo.<sup>44</sup>

La discusión y votación del Proyecto en séptimo debate se llevó a cabo en la sesión de la Comisión Primera del Senado del 28 de mayo de 2009, contenida en el Acta 42 de la misma fecha, luego del anuncio efectuado en la sesión del 27 de mayo del mismo año. En a sesión, se aprobó la ponencia mayoritaria que previó la exclusión del artículo 16 aprobado en sexto debate. En dicha discusión, igualmente, se realizaron algunas consideraciones puntuales acerca de la inconformidad de la Comisión de inhabilitar a los mandatarios locales para postularse al Congreso. Inclusive, se hizo referencia expresa a las irregularidades de trámite en relación con el artículo acusado, el cual había sido incluido reiteradamente en la Cámara de Representantes y negado en el Senado. Sobre el particular, el senador Juan Carlos Vélez Uribe expresó los argumentos siguientes:

“Otro caso que es lo que tiene que ver con la inhabilidad de los concejales y diputados, yo como que me he vuelto insistente en ese tema, porque uno como que dice las cosas y nadie le para bolas.

Miren, yo tengo aquí el artículo 226 de la Ley 5ª y aquí nosotros a sabiendas de que este artículo existía, en el primer debate en la primera vuelta en la Comisión Primera del Senado, de esta Reforma Política, dejamos aquí una constancia y aquí traigo a colación lo que yo dije y que está en el Acta de esa sesión, con respecto a la inhabilidad de concejales y diputados y es así. Un párrafo.

También me parece importante que se elimine la propuesta planteada por la Cámara de Representantes, en la cual no se les daba la posibilidad a los concejales o a los diputados actuales para poder participar en la próxima contienda electoral del Congreso de la República.

Me parece que ahí se están violentando derechos fundamentales, en cuanto que ellos

participaron a elección a los concejos municipales o a las asambleas departamentales, pues no existía esta norma constitucional y por lo tanto pues le estaríamos cambiando sus condiciones y de esa manera pues habría una violación a los derechos fundamentales.

Eso se retiró y voy a esto señor Ministro, ya no aparece aquí, como no apareció en el primer debate en la primera vuelta, entonces en la conciliación se volvió a incluir y se aprobó, sin embargo aquí dice el artículo 226, materias que pueden debatirse y habla del artículo, se refiere al artículo 375 que es de la Constitución que habla del principio de la unidad de materia, el principio de la consecutividad, y dice: en la segunda vuelta, solo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera. Las negadas en este período no podrán ser consideradas nuevamente.

Adicionalmente, senadores del Partido Conservador dejaron una constancia, en el que ampliaron las razones expresadas en el debate para negar el artículo 16 aprobado en sexto debate.<sup>46</sup>

#### 4.2.5. Octavo debate. Plenaria del Senado de la República

Para el último debate del Proyecto de Acto Legislativo fueron puestos a consideración del Senado dos informes de ponencia. El primero, suscrito por los senadores Armando Benedetti V., José Darío Salazar C. Samuel Arrieta B., Elsa Gladys Cifuentes A., Jesús I. García y Gustavo Petro Urrego. En ella se hace una síntesis del debate surtido en la Comisión Primera del Senado, en la que la única mención al texto acusado fue indicar que la Comisión había procedido a la “Supresión del artículo modificador del artículo 179, N 8 CP relativo a la inhabilidad por periodos coincidentes.”<sup>47</sup> Las proposiciones, el pliego de modificaciones y el articulado propuesto no contienen ninguna referencia al texto acusado.

El segundo informe de ponencia fue presentado por el senador Jesús Ignacio García Valencia. Este documento, de manera análoga a los presentados en etapas anteriores del trámite, solicita el archivo de la iniciativa, sin que haga comentarios particulares sobre el asunto objeto de debate.

La discusión y aprobación del Proyecto en octavo debate tuvo lugar en la sesión de la Plenaria del Senado del 17 de junio de 2009, contenida en el Acta 62 de la misma fecha, previo anuncio realizado en la sesión del 16 de junio del mismo año. La plenaria adoptó un

articulado que no expresa disposición alguna en relación con la inhabilidad por periodos coincidentes.<sup>48</sup> Durante el debate no se hizo mayor referencia a la materia, salvo algunas consideraciones aisladas de los senadores Alfonso Núñez Lapeira<sup>49</sup> y Juan Carlos Vélez Uribe,<sup>50</sup> insertas en el debate de materias diferentes y que, en cualquier caso, se limitan a reafirmar la decisión adoptada por la Comisión de excluir dicha inhabilidad y a exponer la presunta comisión de un vicio de trámite al “revivir” esa norma por parte de la Cámara de Representantes. Debe insistirse en que esas referencias no hicieron parte de una apertura de la discusión sobre el asunto específico de la inhabilidad por periodos coincidentes de que trata el artículo 179-8 C.P., sino que están incluidas en el debate de materias distintas, en especial respecto de la configuración de las causales de inhabilidad de los candidatos al Congreso que recibieran apoyo o estuvieran vinculados con grupos armados ilegales, tópico general del Proyecto de Acto Legislativo.

#### 1. Conciliación en segunda vuelta

El informe de la Comisión Accidental de Conciliación, producido con la idea de resolver las presuntas discrepancias entre los textos aprobados por las cámaras, fue publicado en la Gaceta 533 del 18 de junio de 2009, para el caso del Senado de la República, y en la Gaceta 534 de la misma fecha, respecto de la Cámara de Representantes. En este documento se propuso a las Plenarias acoger lo que, en criterio de la comisión accidental, era el texto aprobado en sexto debate por la Plenaria de la Cámara, para lo cual expuso lo siguiente:

“Artículo 13. Se acoge artículo 16 de la numeración del texto acogido por la Cámara de Representantes, de la siguiente manera:

El numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política, quedará así:

8. Nadie podrá ser elegido para más de una Corporación o cargo público, ni para una Corporación y un cargo si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia un (1) año antes de la elección al cargo al que se aspire elimina la inhabilidad.<sup>51</sup>

Parágrafo transitorio: La inhabilidad establecida en el numeral anterior no aplicará para

quienes hayan renunciado al menos seis (6) meses<sup>52</sup> antes del último día de inscripciones para la realización de las elecciones al Congreso de la República en el año 2010.”

El informe de conciliación fue aprobado por las Plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes, en sendas sesiones celebradas el 19 de junio de 2009 (Actas 64 y 189, respectivamente). La votación de los informes fue de carácter ordinario en la Cámara y nominal en el Senado, sin que se entrara a debatir el texto acusado, salvo algunas intervenciones expresadas en la Plenaria de la Cámara de Representantes, que expresaron distintos argumentos a favor y en contra del artículo sobre inhabilidad de periodos coincidentes.<sup>53</sup>

#### 1. Requisitos de procedimiento para la aprobación de los proyectos de acto legislativo. Principios de consecutividad e identidad flexible. Reiteración de jurisprudencia

Decisiones anteriores de la Corte han fijado, de manera reiterada y estable, las reglas aplicables al procedimiento para la aprobación de los proyectos de acto legislativo.<sup>54</sup> Por ende, en este apartado la Corte expondrá una síntesis de dichos criterios, a efectos de definir posteriormente su aplicación frente a los problemas jurídicos planteados por la demanda de la referencia y de conformidad con la metodología planteada en el fundamento jurídico 3 de esta sentencia.

5.1. El artículo 375 C.P. establece un grupo de reglas mínimas acerca del trámite de los proyectos de acto legislativo. Así, indica que dichos proyectos (i) podrán ser presentados por el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente; (ii) deberán tramitarse en dos periodos ordinarios y consecutivos, requiriéndose en el primero mayoría simple y en el segundo absoluta. Doctrinariamente, cada uno de estos periodos es denominado como “vuelta”; (iii) el Gobierno publicará el texto aprobado en primera vuelta; y (iv) en la segunda vuelta solo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera.

Sin embargo, estas reglas de procedimiento no son las únicas que resultan aplicables a los proyectos de acto legislativo. En efecto, tanto el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992 -

Reglamento del Congreso, como la jurisprudencia constitucional,<sup>55</sup> han contemplado que al trámite de dichos proyectos son plenamente aplicables las reglas del procedimiento legislativo ordinario que no sean incompatibles con los preceptos constitucionales específicos para tales reformas a la Carta.

La exigencia de tanto unos como otros requisitos se explica, a la luz de la jurisprudencia constitucional, en la especial rigurosidad en la comprobación acerca de la validez del procedimiento legislativo que precede a las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso. No puede perderse de vista que en este escenario el Legislativo ejerce un poder superior -y por ende, sometido a mayores exigencias-, que el de "hacer las leyes" de que trata el artículo 150 C.P. En contrario, el Congreso hace uso de sus facultades como poder constituyente derivado, con el fin de adelantar reformas que afectan a la Carta Política y que, por ello, inciden en aspectos básicos, centrales y definitorios del modelo jurídico y político del país. En ese orden de ideas y a partir de un criterio teleológico, que atiende a las finalidades cumplidas por los actos legislativos, resulta acertado afirmar que aunque los requisitos de trámite son exigibles de toda expresión de la actividad congresional, el estándar del control que ejerce este Tribunal eleva su exigencia en el análisis del procedimiento que antecede a la expedición de los actos legislativos.

Este carácter estricto del control de constitucionalidad ha sido sostenido por la Corte en su jurisprudencia. Así por ejemplo, en la sentencia C-543/98 (M.P. Carlos Gaviria Díaz),<sup>56</sup> se expresó que "A la Corte Constitucional se le ha asignado el control de los Actos Legislativos, pero únicamente por vicios de procedimiento en su formación (art. 241-1 C.P.), es decir, por violación del trámite exigido para su aprobación por la Constitución y el Reglamento del Congreso. El control constitucional recae entonces sobre el procedimiento de reforma y no sobre el contenido material del acto reformativo. || En ejercicio de dicha función la Corte debe proceder de manera estricta y rigurosa en el examen de los trámites estatuidos por el Constituyente y la ley orgánica para esa clase de actos, con el objeto de verificar su validez formal. || Cabe agregar que como el control constitucional de los Actos Legislativos no es de carácter oficioso, sino rogado (por demanda ciudadana), la Corporación en estos casos tan sólo puede pronunciarse sobre los cargos formulados por los demandantes." (Subrayas originales).

Consideraciones análogas fueron expuestas en la sentencia C-313/04 (M.P. Jaime Córdoba

Triviño), a propósito del análisis de constitucionalidad del procedimiento surtido por una de las disposiciones que integra el Acto Legislativo 1 de 2003. En esa oportunidad se consideró que “el método de control judicial del poder de reforma que la Carta le ha otorgado al Congreso no es igual al que utiliza la Corte Constitucional al efectuar el juicio de las normas infraconstitucionales, puesto que en el primer evento dicho cuerpo colegiado está cumpliendo su función constituyente (Art. 114 C.P. y Artículo 6º-1 Ley 5 de 1992), mientras que en el segundo, hace uso de la función legislativa (Art. 114 C.P. y Artículo 6º-2 Ley 5 de 1992). || Por esta razón los requisitos y etapas que debe surtir para la expedición de los actos legislativos, por corresponder cualitativamente a una función constituyente, son más difíciles y exigentes que los que se aplican en el trámite de las leyes.”

En conclusión, existe un consenso jurisprudencial en el sentido que la exigencia del cumplimiento de los requisitos de procedimiento para el caso de los Actos Legislativos es mayor que cuando se trata de normas de índole legal. Ello debido a que la magnitud de las consecuencias, en términos de afectación de la arquitectura constitucional, que conlleva el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso, en tanto constituyente derivado, implica la necesidad inexcusable del cumplimiento de los requisitos de trámite que, por su naturaleza, vinculan a las decisiones del legislativo con la deliberación democrática.

Con base en este enfoque, la Corte ha considerado que a los proyectos de acto legislativo le son exigibles los siguientes requisitos:<sup>57</sup>

5.1.1. En materia de iniciativa legislativa, pueden provenir del Gobierno, de los miembros del Congreso en número no inferior a 10, del veinte por ciento de los concejales o de los diputados, y de los ciudadanos en un número equivalente al menos al cinco por ciento del censo electoral vigente (C.P. Art. 375)

5.1.2. El proyecto debe publicarse en la Gaceta del Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva (C.P. artículo 157-1 y Ley 5ª de 1992. Art. 144).

5.1.3 El proyecto debe tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y a él tendrá que dársele el curso correspondiente (C.P. Art. 160).

5.1.4. El proyecto deberá aprobarse en dos períodos ordinarios y consecutivos, de la siguiente manera: en la primera legislatura o período ordinario por la mayoría de los

asistentes y en la segunda legislatura o período ordinario por la mayoría de los miembros de cada Cámara (C.P. Art. 375).

5.1.5. Aprobado el proyecto en el primer período, el Gobierno deberá publicarlo (C.P. Art. 375).

5.1.6. Durante el segundo período ordinario solamente pueden debatirse iniciativas presentadas en el primero (C.P. Art. 375 y Ley 5ª de 1992 Art. 226).

5.1.7. Entre el primero y segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días (C.P. Art. 160). Del mismo modo, deberá cumplirse con el requisito de anuncio previo de la votación en cada uno de los debates. (C.P. Art. 160).

5.1.8. Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias (C.P. Art.160 y Ley 5ª Art. 226).

5.1.9. En el informe para la plenaria en segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo (C.P. Art.160).

5.1.10. Cuando surjan discrepancias entre las Cámaras respecto del proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliación que procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirlo por mayoría (C.P. Art.161).

5.1.11. El título del acto legislativo deberá corresponder exactamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: "El Congreso de Colombia, DECRETA :” (C.P. Art. 169).

5.2. Igualmente, para lo que interesa al presente análisis, debe insistirse en que los proyectos de acto legislativo están sujetos al cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible. El principio de consecutividad, para el caso particular de los proyectos mencionados, tiene origen en lo previsto en el artículo 375 C.P., en cuanto dispone que la iniciativa deberá ser considerada en dos periodos o vueltas, prescripción que debe interpretarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 157 Superior, que establece que

todo proyecto debe haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara, y en segundo debate por las plenarias; regla que tradicionalmente se ha denominado como de los “cuatro debates”, que para el caso de los proyectos de acto legislativo se amplía a la “regla de los ocho debates”.

El aspecto central que define el principio de consecutividad es que los asuntos que conforman un proyecto de ley o de acto legislativo hayan sido objeto de debate y decisión (en sentido aprobatorio o denegatorio) tanto en las comisiones constitucionales permanentes como en las plenarias. Esto implica, en términos de la jurisprudencia de este Tribunal, que “... el articulado de un proyecto y los temas en él contenidos tienen que ser debatidos y votados -afirmativa o negativamente- en todas y cada una de las instancias legislativas reglamentarias, sin que éstas puedan renunciar al cumplimiento de tal exigencia ni tampoco trasladar la responsabilidad a otra célula congresional para que el debate sea considerado en una etapa posterior. Dicho en otras palabras, a través del principio de consecutividad se busca que la totalidad del texto propuesto en la ponencia sea discutido y aprobado o improbadado por las respectivas comisiones constitucionales permanentes y por las plenarias, en forma sucesiva y sin excepción, según sea el caso.”<sup>58</sup>.

Esta exigencia, debe anotarse, no está basada simplemente en consideraciones propias del procedimiento legislativo, sino que está fuertemente vinculada con presupuestos básicos de la democracia constitucional. En efecto, lo que persigue el principio de consecutividad es garantizar la debida formación de la voluntad democrática de las cámaras, de manera tal que cada uno de los asuntos que luego ingresan a ser parte del ordenamiento jurídico positivo, estén precedidos de una deliberación suficiente. Como lo ha señalado la Corte, la importancia nodal del debate de esos asuntos “radica fundamentalmente en el hecho de que, por su intermedio, se permite madurar la decisión definitiva que en torno a un proyecto de ley o acto legislativo se va a tomar en el seno de la respectiva célula legislativa. En otras palabras, busca, por una parte, garantizar el examen de los parlamentarios sobre las distintas propuestas sometidas a consideración, dando oportunidad de que incidan en la posición individual que van a asumir, y por la otra, permitir también la valoración colectiva, en torno a las ventajas y desventajas que se van a derivar de la decisión por adoptar. || Ahora bien, el debate, como elemento consustancial del principio de participación política parlamentaria, es precisamente una manifestación del derecho de deliberación reconocido a los integrantes del Congreso, de su derecho de hablar, de expresarse, el cual encuentra

respaldo en la representación popular que detentan todos y cada uno de los miembros que integran las Cámaras. Es pues expresión de la representación de los ciudadanos, en cuanto a ellos les asiste el interés de que sus voceros en el Congreso tengan la oportunidad de debatir, de fijar sus puntos de vista frente al contenido de las distintas iniciativas, en el entendido que, en todo caso, éstas van dirigidas a producir sus efectos frente al conglomerado social.”<sup>59</sup>

5.3. Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que el principio de consecutividad no significa, en modo alguno, que cada uno de los textos –entendidos como enunciados normativos – deba ser aprobado de forma idéntica en cada uno de los debates.<sup>60</sup> Ello debido a que el principio de consecutividad debe analizarse conjuntamente con el principio de identidad relativa o flexible, de acuerdo con el cual el articulado estudiado puede sufrir modificaciones, adiciones o supresiones, a condición que esas alteraciones guarden conexidad con los asuntos analizados en las etapas anteriores del trámite legislativo. En otros términos, el objetivo último del principio de identidad flexible es dotar a las plenarias – en el caso particular de los proyectos de ley – de la posibilidad de incorporar cambios en el articulado, conservándose en cualquier caso la unidad temática de la iniciativa, vista en su conjunto. En palabras de la Corte y en relación concreta con el alcance del principio de identidad flexible en el trámite de proyectos de ley, el “concepto de identidad<sup>61</sup> comporta más bien que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática<sup>62</sup>. Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya discutido y aprobado el tema a que se refiera la adición o modificación<sup>63</sup>. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo<sup>64</sup>. || En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que el tema específico al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones se encuentra limitada pues debe respetarse el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente

ligados a lo debatido y aprobado en comisiones<sup>65</sup>.”<sup>66</sup>

Con todo, no puede perderse de vista que, como lo ha identificado la jurisprudencia de la Corte,<sup>67</sup> el principio de identidad flexible cobra determinadas particularidades para el caso del trámite de los proyectos de acto legislativo, habida cuenta la existencia de normas específicas al respecto, como pasa a explicarse:

5.3.1. Como se indicó en apartado anterior, el artículo 375 Superior establece una regla particular acerca del principio de identidad flexible en el trámite de los actos legislativos. Así, el precepto establece que “en el segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero”, condicionamiento que conforme lo ha expresado la Corte en decisiones anteriores,<sup>68</sup> no puede comprenderse como una prohibición constitucional para que en la segunda vuelta se introduzcan modificaciones a los textos aprobados por la primera. En contrario, lo que la norma prevé es que “en el segundo periodo deberá adelantarse un debate sobre lo aprobado en el primero, y tal debate, al tenor de lo dispuesto en el artículo 160 de la Carta implica la posibilidad de introducir modificaciones a lo previamente aprobado. [Así las cosas,] del artículo 375 superior sólo se desprende la limitación según la cual, en el segundo periodo, el debate únicamente puede versar sobre iniciativas que hayan sido presentadas en el primero.”<sup>69</sup>

Estas previsiones fueron establecidas, de manera expresa, por parte del legislador orgánico. Así, el artículo 226 de la Ley 5ª de 1992 reitera la regla fijada por el artículo 375 C.P. y, a la vez, determina que (i) las iniciativas negadas en la primera vuelta no podrán ser consideradas nuevamente; y (ii) el cambio o modificación del contenido de las disposiciones podrá ser debatida y aprobada a condición que éste no altere la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma.

5.3.2. El artículo 375 C.P., cuando determina la materia de los cambios constitucionalmente admisibles en segunda vuelta, usa el concepto de “iniciativas presentadas” el cual se opone a artículos o textos aprobados. Esta diferenciación, con base en el mismo precedente, conlleva que “(...) que una iniciativa puede tener distintas expresiones y diferentes alcances, los cuales, precisamente, habrán de ser configurados a lo largo del debate.” Por tanto, concluye, “(...) en el segundo periodo no es posible introducir temas nuevos, esto es, iniciativas nuevas que no hayan sido presentadas en el primero. Sin embargo, sí es posible

debatir las iniciativas presentadas en el primero, a partir del texto del proyecto aprobado, que debe publicar el Gobierno, y como consecuencia del debate, introducirles las reformas que se estimen necesarias.”70”71

5.3.3. De acuerdo con la cláusula prevista en el artículo 226 de la Ley 5ª/92, al procedimiento de discusión y aprobación de los actos legislativos resultan plenamente aplicables, en tanto no sean incompatibles con su naturaleza, las reglas previstas en los artículos 157, 160 y 161 de la Carta. Por ende, el contenido concreto de los principios de consecutividad e identidad flexible en dichos trámites implica que (i) en cada debate solo puede discutirse los asuntos que hayan sido considerados en los debates precedentes; y (ii) 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.72

En lo que respecta a esa relación de conexidad, debe acotarse que la jurisprudencia le ha otorgado carácter cualificado, en el sentido de considerar que no cualquier vínculo adquiere esa condición, sino que debe de estarse ante una relación verificable. Sobre el particular, el precedente en comento sostiene que la Corte “... ha descartado las relaciones ‘remotas’, ‘distantes’, o meramente ‘tangenciales’. Ha insistido la Corte en que la relación de conexidad debe ser ‘clara y específica’73, ‘estrecha’,74 ‘necesaria’,75 ‘evidente’.76 En ocasiones, refiriéndose a leyes, no a actos legislativos, según las especificidades del caso, ha exigido una relación especial de conexidad, al señalar que si la “adición” tiene autonomía normativa propia y no es de la esencia de la institución debatida en las etapas anteriores, entonces la adición es inconstitucional.77”78

5.3.4. La jurisprudencia ha contemplado, de manera consecuencial, que la autonomía normativa de los asuntos no conexos, está basada en determinadas condiciones de carácter material, no formal. Ello debido a que, como se dijo, la identidad temática no responde a una comparación de textos, sino de iniciativas. En este orden de ideas, para concluir la existencia de un asunto nuevo contrario a los principios de consecutividad e identidad flexible, deberá tenerse en cuenta que “(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente;79 (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición esté comprendida dentro de lo previamente debatido;80 (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto en su conjunto, no

de un artículo específico;<sup>81</sup> (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.<sup>82</sup>” Tratándose de los actos legislativos, se ha precisado que “el concepto de asunto nuevo es más amplio porque existe una relación estrecha entre distintos temas constitucionales dadas las características de la Constitución de 1991. Así, se ha admitido que la adición de un tema de orden orgánico y funcional -un artículo sobre la participación del Ministerio Público en el nuevo sistema acusatorio- guarda relación suficiente con un aspecto sustantivo -las garantías del investigado o acusado en el proceso penal-.”<sup>83</sup><sup>84</sup>

Con base en estas reglas, el reproche basado en la violación de los principios de consecutividad e identidad flexible tiene carácter calificado. Al respecto, la Corte ha establecido<sup>85</sup> que no resulta suficiente demostrar que el texto de la iniciativa es diferente al aprobado en primera vuelta, sino que es necesario acreditar que esa divergencia afecta la esencia de lo aprobado inicialmente o constituye un asunto nuevo no susceptible de incorporarse en el segundo periodo legislativo. Sobre el particular, se ha indicado que el parámetro de identificación del asunto es la definición acerca de la institución objeto de reforma. En consecuencia, no existe una vulneración del principio de consecutividad cuando, a pesar que el texto no haya sido votado en los ocho debates exigidos, sí se mantiene la relación de conexidad, del tipo descrito en el numeral anterior, entre las variaciones de contenido que hayan sido incorporadas a la iniciativa durante las distintas etapas del trámite legislativo.

Es conforme a estas consideraciones que la jurisprudencia prevé que pueden incorporarse cambios en los textos aprobados, incluso considerables, sin que ello afecte el principio de identidad relativa, siempre y cuando esos cambios se inscriban en los asuntos del proyecto que han recibido debate previo. Así, se ha previsto que “el análisis acerca del cumplimiento de los principios de identidad relativa y de consecutividad, el proyecto se examine en su conjunto, sin que sea posible una consideración aislada de las normas para encontrar diferencias en los textos aprobados en los distintos debates, en la medida en que tales diferencias pueden carecer de significación en el contenido de la regulación del proyecto mirado como un todo.”<sup>86</sup> Bajo estas premisas, la vulneración de los principios de identidad flexible y consecutividad se estructura cuando la modificación incorporada en el trámite conlleva un cambio esencial, esto es, que tiene una significación tal que no permita afirmar

que se trata de modificaciones o adiciones a una iniciativa aprobada con anterioridad (cambios que son concebidos por las cámaras como fórmulas concretas que resuelven cuestiones particulares dentro del mismo asunto<sup>87</sup>), sino que constituyan verdaderas propuestas nuevas, que no habrían recibido los debates reglamentarios por no haberse considerado en la primera vuelta.<sup>88</sup>

El concepto de modificación esencial, de acuerdo con el mismo precedente, se determina a partir de la distinción entre cambios que precisan o delimitan materias incorporadas en etapas anteriores, que estuvieron siempre presentes en los distintos debates, cambios que son admisibles, en contraposición con los cambios que son “evidentemente contrarios a la finalidad de la institución aprobada y restringen el alcance de la decisión adoptada en las etapas anteriores del proceso legislativo,<sup>89</sup> los cuales son inconstitucionales.”<sup>90</sup>

5.3.5. También se ha contemplado que del principio de consecutividad se colige que el objeto de lo decidido en los ocho debates debe corresponder al mismo asunto, así el sentido de las decisiones sea diferente, incluso contrario. En este caso, la jurisprudencia ha señalado que ante la existencia de una contradicción o divergencia, inscrita en todo caso en los límites de la identidad temática, tal situación puede solucionarse mediante el mecanismo de las comisiones de conciliación.

No obstante, la aplicación de este instrumento para la solución de divergencias debe estar circunscrita a los límites de la competencia que la Constitución y la Ley confieren a las comisiones accidentales de conciliación. Esta competencia se restringe a asuntos debatidos en las instancias anteriores del trámite legislativo, razón por la cual la jurisprudencia constitucional ha considerado que las comisiones de conciliación desbordan sus potestades cuando incluyen en el articulado conciliado materias distintas a las discutidas en los debates en comisión o plenarias, pues ello resulta contrario al principio de consecutividad. Así, en la sentencia C-1147/03 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), que estudió el contenido y alcance de las competencias de las comisiones de conciliación a propósito del trámite que precedió a la aprobación de la Ley 788/02, se expresaron los argumentos siguientes sobre el presente asunto:

“Siendo entonces admisible la introducción de modificaciones y adiciones a los proyectos de ley cuando éstas respetan los principios de identidad y unidad de materia, dentro del marco

de flexibilización y amplitud legislativa permitida por los citados principios, el propio Constituyente del 91 ha previsto la instancia de las Comisiones de Conciliación (C.P. art. 161), con el fin de contribuir al proceso de racionalización del trámite congresional, dando vía libre a la solución de las discrepancias que surgieren en el curso de los debates, precisamente, como consecuencia de las modificaciones propuestas por una y otra Cámara.

Sobre esta instancia legislativa especial, la Corte ha señalado que las discrepancias surgidas entre los textos que son aprobados en las plenarias de una y otra Cámara, pueden ser conciliadas por las Comisiones accidentales de Mediación formalmente designadas, siempre que se hayan observado los principios de consecutividad e identidad<sup>91</sup>. En ese contexto, la función que cumplen las mencionadas comisiones accidentales, es la de concebir un texto que armonice las diferencias o discrepancias surgidas entre las Cámaras sobre asuntos conocidos por ambas, para luego someter el mismo a la aprobación de cada una de sus plenarias.

Así, para que se entienda debidamente conformadas las comisiones de conciliación, deben existir diferencias notorias entre las disposiciones normativas que se consideren y aprueben en una Cámara y las que se debaten en la otra. Sobre esto último, es relevante destacar que el ámbito de competencia funcional de las comisiones de conciliación no solo está determinado por la existencia de discrepancias, sino, como se dijo, también por los principios de identidad y consecutividad, en el sentido que no pueden modificar la identidad de un proyecto ni proceder a conciliar las discrepancias que se presenten entre las Cámaras, en los casos en que el asunto de que se trate no guarde relación temática ni haya sido considerado en todas las instancias legislativas reglamentarias.

Al respecto, esta Corporación ha reconocido que cuando una de las Cámaras inserta un artículo nuevo al proyecto dándole su aprobación, y el mismo es ignorado por completo por la otra Cámara, existe una discrepancia que puede ser conciliada por las comisiones accidentales de mediación<sup>92</sup>. No obstante, de acuerdo con los criterios que han sido expuestos, es conveniente precisar que esto solo es posible en los casos en que el tema objeto de la discrepancia ha sido considerado por las plenarias de las dos Corporaciones en cualquier sentido. De lo contrario, aun cuando se trate de mensaje de urgencia y el segundo debate se haya dado en forma simultánea, el hecho de que el tema nuevo no hubiere sido

tocado por una de las plenarias, afecta la exigencia constitucional prevista en el artículo 157 Superior relativa a que los artículos de un proyecto debe cumplir los debates reglamentarios en tanto en cuanto traten diversas materias; exigencia que, por lo demás, no señala ni prevé un trato diferencial frente al supuesto de que se trate de debates simultáneos o sucesivos.” (Subraya fuera de texto).

Similares consideraciones fueron realizadas en el ámbito específico del control de constitucionalidad del procedimiento previo a la aprobación de los proyectos de acto legislativo. En efecto, en la sentencia C-313/04 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte analizó el vicio de procedimiento en el que incurrió el trámite del artículo 17 del Acto Legislativo 1º de 2003, que adicionó el artículo 306 Superior. La Sala, en decisión unánime, encontró que el trámite que precedió a la aprobación de esa norma había desconocido los principios de consecutividad e identidad flexible. Esto debido a que el asunto tendiente a adicionar el artículo 306 C.P. no había sido considerado en los debates cuarto, quinto, séptimo y octavo, todos ellos ante la Comisión Primera y la Plenaria de la Cámara de Representantes, razón por la cual el texto sólo fue incluido por la comisión de conciliación en segunda vuelta.

A juicio de la Corte, este defecto involucraba “... una ausencia de voluntad política de esta Cámara para reformar la Constitución en el artículo 306, puesto que teniendo la posibilidad de incluir en el debate el tema en cuestión por haber sido éste aprobado en la primera vuelta (Art. 375 C.P.), no lo hicieron. (...) Conforme se ha indicado, la Constitución exige, para los proyectos de Acto Legislativo, un total de ocho debates, que deben darse completos e integrales para que lo aprobado tenga validez.”. Adicionalmente, la Corte estableció que ese vicio de procedimiento no podía ser objeto de subsanación a través de la aprobación, por parte de la Plenaria de la Cámara, del informe de la comisión accidental de conciliación que sí contemplaba el texto, puesto que dentro del concepto discrepancia, no podían incorporarse asuntos que no hubieran sido objeto de debate en las etapas previas del trámite legislativo. Por ende, la comisión de conciliación había excedido su competencia, al incluir dichas materias. En concreto, luego de reiterar las reglas jurisprudenciales antes descritas, la Corte concluyó lo siguiente:

“Estas consideraciones que son en todo aplicables al trámite de los actos legislativos permiten afirmar en el presente asunto que la Cámara de Representantes al no debatir el artículo 17 demandado, en manera alguna reformó el proyecto de acto legislativo y mucho

menos que haya sido su decisión política aprobar su supresión, por cuanto como se constató en el recuento del trámite surtido por el acto legislativo, el precepto demandado ni siquiera fue objeto de discusión por los Representantes a la Cámara en la segunda vuelta.

En este sentido, queda demostrado el exceso de la comisión accidental de incluir en el informe que sería sometido a consideración de las plenarias como artículo nuevo un precepto que no fue debatido y por ende tampoco aprobado en segunda vuelta por una de las Cámaras.

Conforme lo explicó la Corte en la Sentencia C-702 de 1999 las comisiones accidentales “no pueden 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, y durante el segundo debate que se cumple en la Plenaria de cada Cámara.

Repárese que se trata de una Comisión integrada por un número limitado de Senadores y Representantes cuyas decisiones, en este caso, no pueden sustituir la voluntad de una Comisión Constitucional Permanente, y que aun en el segundo debate que se propone en la Plenaria el texto conciliado por las Comisiones, no tuvo en el caso presente el carácter contradictorio y deliberativo ínsito en la naturaleza de todo debate, lo que finalmente lleva al conocido “pupitrazo”, uno de los vicios más denostados del procedimiento parlamentario.”<sup>93</sup>

De esta manera, puede concluirse que al no haberse debatido y aprobado el tema de la “región administrativa y planificación especial” por la Cámara de Representantes durante el segundo período de sesiones se generó la inconstitucionalidad del artículo 17 acusado, por no llevarse a cabo los debates exigidos por la Constitución para su reforma por el Congreso. Adicionalmente, la utilización de una comisión accidental para sustituir la voluntad de una de las Cámaras, lleva a la Corte a declarar la inexecutableidad de este trámite, por el desconocimiento absoluto del alcance y validez de los debates y de la aprobación del texto, los cuales debieron también cumplirse en la Cámara de Representantes.”

De acuerdo con lo expuesto, la Corte concluye a partir de las citadas decisiones, que en el marco propio del procedimiento aplicable a los proyectos de acto legislativo, los principios de consecutividad e identidad flexible son compatibles con las labores que adelantan las comisiones accidentales de conciliación, siempre que la discrepancia objeto de solución verse

sobre un asunto que haya sido discutido y votado, en cualquier sentido, por las Plenarias de las Cámaras. Esta regla, a su vez, también resulta aplicable cuando la Comisión incluye en el articulado conciliado un artículo que haya sido aprobado sólo por una de las Cámaras, caso en el cual la validez constitucional de tal inclusión está supeditada a que la materia sobre la que trata el texto nuevo haya sido objeto de discusión en los ocho debates exigidos por los artículos 157 y 375 C.P.

5.3.6. Por último, el precedente en comento ha contemplado una regla particular en los casos en que el texto adicionado en segunda vuelta sea un artículo transitorio. En esos casos, se ha previsto que la constitucionalidad de esa inclusión está supeditada a que su contenido “(i) guarda relación de ‘conexidad evidente’<sup>94</sup> con las decisiones adoptadas a lo largo de todas las etapas del trámite legislativo, así no se haya tomado una decisión ‘específica’ sobre el texto acusado, y (ii) su función dentro de la reforma constitucional adoptada sea necesariamente instrumental, en la medida en que busca disipar una controversia interpretativa o evitar un vacío jurídico o precisar como ha de hacerse la transición del régimen anterior al nuevo establecido por la reforma constitucional demandada.”<sup>95</sup>

## 1. El lugar central del debate en la democracia constitucional

6.1. En el anterior fundamento jurídico se ha insistido en que uno de los requisitos constitucionales exigidos para la validez del procedimiento que precede a la aprobación de los actos legislativos es la necesidad que los distintos asuntos que integran la iniciativa sean sometidos a la consideración de las comisiones y plenarias, en ambas vueltas del trámite.

Ello con el fin de dar cumplimiento al principio de consecutividad, el cual no puede considerarse como una simple condición formal, sino que tiene un estrecho vínculo con la debida formación de la voluntad democrática de las cámaras legislativas, la cual se asegura solo cuando existe un debate verificable.

El presupuesto esencial que sustenta la importancia del debate es la necesidad que las leyes y los actos legislativos sean producto de la legítima voluntad del Congreso, lo que se garantiza a través de la existencia de espacios materiales para la deliberación política. Estos escenarios, a juicio de la jurisprudencia constitucional,<sup>96</sup> deben contar con las instancias y herramientas adecuadas que permitan (i) la vigencia del principio de mayoría, el cual busca

que las decisiones de las cámaras reflejen la voluntad del sector mayoritario, asegurándose con ello la representación política del electorado; (ii) la protección de los derechos de las minorías políticas, que implica la protección de los escenarios para su plena participación en los debates parlamentarios; (iii) asegurar la eficacia del principio de publicidad, relacionado con el conocimiento suficiente y oportuno, tanto de los congresistas como de los ciudadanos, de las ponencias, sesiones y demás etapas del trámite legislativo, salvo los casos taxativamente previstos en la Ley y compatibles con la Constitución. Esto con el fin de cumplir dos propósitos definidos: de un lado, garantizar que las cámaras expresen su voluntad de manera informada. De otro, permitir el escrutinio público de la actividad del Congreso y la apertura de escenarios para la participación ciudadana al interior del trámite legislativo; y, aspecto central para resolver la objeción planteada por el interviniente (iv) garantizar el principio de participación política parlamentaria, conforme al cual todos los congresistas, tanto aquellos que pertenecen al sector mayoritario como a la oposición, puedan intervenir activamente en el proceso de formación de las leyes y actos legislativos.

A partir de estos parámetros, la Corte ha dispuesto que “[e]n suma, conforme con la Constitución, la ley y la jurisprudencia, el debate comporta una garantía esencial del principio de participación política parlamentaria, instituido como un prerrequisito para la toma de decisiones, cuyo objetivo es asegurar a todos los miembros del Congreso, en particular a los que integran los grupos minoritarios, su derecho a intervenir activamente en el proceso de expedición de la ley o actos legislativos y a expresar sus opiniones libremente. Desde este punto de vista, el derecho a debatir se entiende satisfecho cuando los órganos directivos de las respectivas células legislativas, en acatamiento a las normas que regulan el proceso legislativo, mantienen abiertos los espacios de participación con plenas garantías democráticas, es decir, cuando brindan a los congresistas la oportunidad de intervenir en las deliberaciones de los proyectos de ley o de actos legislativos sometidos a la consideración del Parlamento.”<sup>97</sup>

6.2. En conclusión, el precedente antes expuesto permite a la Sala reiterar una regla jurisprudencia definida en materia del papel del debate en el trámite legislativo: el principio de consecutividad del trámite legislativo implica la obligación de las comisiones y plenarias de discutir y votar cada uno de los asuntos que integran la iniciativa correspondiente. Ello teniendo en cuenta que (i) existe una norma constitucional expresa que exige que todo proyecto de ley y de acto legislativo deba ser debatido por las comisiones y plenarias del

Congreso; y (ii) el carácter material y comprobable del debate legislativo es un requisito necesario para la adecuada formación de la voluntad democrática de las cámaras.

7.1. Como se estableció al momento de determinar la metodología para la presente decisión, tanto los demandantes como la totalidad de los intervinientes y la Vista Fiscal son unánimes en referirse a la sentencia C-332/05 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), como una de las decisiones que contiene precedente vinculante para el asunto de la referencia, habida cuenta la alegada identidad fáctica del caso estudiado en esa oportunidad con el objeto de estudio actual. Por ende, la Sala considera pertinente hacer un análisis separado de esta decisión, a fin de determinar las reglas jurisprudenciales fijadas en ella y su incidencia para resolver el primero de los problemas jurídicos materia de este fallo.

En la sentencia C-332/05 la Corte estudió la constitucionalidad del trámite que precedió a la aprobación del artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003. Esta norma reformaba el artículo 179-8 de la Constitución Política, con un texto muy similar al acusado por los demandantes en esta oportunidad, puesto que (i) impedía que la inhabilidad por periodos coincidentes fuera superada por la renuncia al cargo o corporación pública; y (ii) establecía un párrafo transitorio, de acuerdo con el cual lo anteriormente dispuesto no se aplicaría a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del citado Acto Legislativo.<sup>98</sup>

La demanda sostuvo que se había incurrido en vicios de procedimiento contrarios a los principios de consecutividad e identidad flexible. Ello debido a que el texto acusado no había surtido los ocho debates exigibles, por lo que vulneraba el artículo 375 C.P. La Corte, luego de hacer un análisis detallado del trámite legislativo y recopilar las reglas a partir de una exposición análoga a la realizada en el fundamento jurídico 5 de esta sentencia determinó, en decisión unánime, que el artículo acusado era inconstitucional, al desconocer los principios antes señalados.

7.2. Para sustentar esta conclusión, la sentencia partió de advertir que desde el inicio del trámite legislativo se había sometido a consideración del Congreso una reforma al régimen de inhabilidades de los congresistas, previsto en el artículo 179 C.P. En esta propuesta se incluyó, entre otros asuntos, eliminar la causal de inhabilidad del numeral 8º ejusdem. Esta propuesta había sido votada favorablemente en la Comisión Primera del Senado, sin que se

hiciera un debate a profundidad sobre la materia, sino que simplemente se aprobó la reforma en el sentido de proponer un nuevo texto del artículo 179 C.P., el cual excluía el numeral octavo sobre inhabilidad por periodos coincidentes. Del mismo modo, se aprobó la modificación del artículo 125 C.P., sobre carrera administrativa en el sentido de incluir un párrafo según el cual “la desvinculación de un cargo por renuncia, destitución o cualquier clase de causa, no remueve la inhabilidad del funcionario para postularse como candidato a cualquier cargo de elección popular cuya elección se realice durante el período para el cual fue elegido o nombrado. || Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación o cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente.” En el segundo debate, realizado en la Plenaria del Senado, se aprobó el mismo texto votado afirmativamente en la Comisión Primera del Senado, que excluía el numeral 8 del artículo 179 C.P. y adicionaba el artículo 125 C.P.

En la ponencia para tercer debate, ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se propuso el mismo articulado sometido a deliberación en el Senado, que excluía el numeral octavo del artículo 179 C.P. Empero, no se hizo comentario alguno respecto a dicha propuesta. Debatido ese informe de ponencia, se decidió aprobar la exclusión del numeral octavo citado y del párrafo del artículo 125 C.P. Lo propio sucedió en la Plenaria de la Cámara para el cuarto debate, salvo que fue añadida la frase “la renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad” al párrafo del artículo 125 C.P.

Como existían diferencias entre los textos aprobados por las Plenarias de las Cámaras, se integró comisión accidental de conciliación, la cual mantuvo en el texto conciliado la exclusión de la reforma al artículo 179-8 C.P., restringiendo la reforma a otros numerales de ese artículo, al igual que mantuvo el texto aprobado en cuarto debate respecto del artículo 125. Iniciada la segunda vuelta, la Comisión Primera del Senado, en quinto debate, decidió eliminar toda reforma al régimen de inhabilidades de los congresistas previsto en el artículo 179 C.P., como las previsiones adicionadas al artículo 125 C.P. que, como se observa, tenían identidad de propósitos con ese régimen de inhabilidades. Para el caso del sexto debate, en la Plenaria del Senado, “no se tomó decisión alguna al respecto; el asunto no se sometió a votación ni discusión, ni mucho menos se votó o se aprobó. La decisión con respecto a la modificación del artículo 125 de la Carta se mantuvo en la Plenaria, sin que se tomara una decisión expresa sobre la supresión del párrafo mencionado.”

Para la Corte, el procedimiento surtido en sexto debate desconoció el principio de consecutividad, en lo que refería al régimen de inhabilidades de los congresistas. Ello debido a que la Plenaria del Senado no había tomado “una decisión explícita en el sentido de no reformar el artículo 179 de la Constitución Política. Como consecuencia de ello, no podía continuar el trámite de dicha modificación. En el informe de ponencia para este segundo debate en la Plenaria del Senado (el 6° de los ocho debates que exige la Constitución), se hace referencia a que la Comisión Primera votó una proposición supresiva acerca de dicha reforma, la cual fue sometida a votación y fue aprobada. Sin embargo, la Plenaria del Senado no decidió nada al respecto; no hubo discusión ni sometió a debate el asunto. Por tanto, no hubo una voluntad de la Plenaria del Senado de la República durante la segunda vuelta, con relación a la reforma la ‘régimen de inhabilidades de los congresistas’. Se quebró, entonces, el principio de consecutividad, al omitirse en el trámite en el Senado, en segunda vuelta de un Acto Legislativo, cualquier tipo de manifestación que represente la realización de uno de los debates constitucionalmente exigidos. (...) Caso diferente fue el de la Comisión Primera del Senado al votar sobre la proposición supresiva de varios artículos, pues ello implica decidir de fondo un asunto. Votar una decisión supresiva supone (i) tomar materialmente una decisión, (ii) la cual consiste en decidir ‘no reformar un punto específico’. Además, del contexto se deduce que la proposición supresiva no buscaba en este caso impedir o evitar una decisión sobre el tema; al contrario, como se dijo, con su actuación la Comisión adoptó la decisión de ‘no reformar’.”

De otro lado, la Sala encontró que el principio de identidad flexible había sido desconocido en la segunda vuelta, en el séptimo y octavo debate, celebrados en la Comisión Primera y la Plenaria de la Cámara, respectivamente. En efecto, en el séptimo debate se decidió retomar la iniciativa, para lo cual se adicionó el artículo 179-8 C.P. con la expresión “La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad”. Del mismo modo, la Plenaria de la Cámara aprobó lo resuelto por la Comisión y, a su vez, adicionó un párrafo transitorio al artículo 179-8 C.P., en el sentido que la inhabilidad “no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo.”

7.3. Esta actuación, en criterio de la Sala, vulneraba el principio citado, en tanto (i) en segunda vuelta había introducido una modificación esencial al régimen de inhabilidades de los congresistas, iniciativa que no había sido discutida en la primera vuelta; (ii) aunque el párrafo transitorio no constituía un asunto nuevo, en cualquier caso se trataba de una

modificación que afectaba la esencia de lo aprobado en primera vuelta, por lo que su incorporación al trámite contradecía los artículos 157 y 375 de la Carta, al igual que el artículo 226 de la Ley 5ª/92. Esto debido a que el párrafo transitorio, incorporado al final del trámite legislativo implicaba “crear una excepción temporal, presentada como artículo transitorio, cambiando así la esencia que según los propios representantes, ‘siempre’ ha tenido el artículo 179, numeral 8°.99 No es esta una simple precisión de la inhabilidad porque la permanencia o no de ésta después de la renuncia es una cuestión medular atinente a los efectos básicos de dicha inhabilidad.”; y (iii) el párrafo transitorio no podía considerarse como un instrumento necesario para el tránsito legislativo, pues en realidad se trata es de una excepción, con efectos retroactivos, a la regla general de la inhabilidad por periodos coincidentes. Como una norma de esa naturaleza no fue aprobada ni negada en las etapas anteriores del trámite, desconoció el principio de identidad flexible o relativa, “por cuanto modifica la esencia de lo que se había decidido; concretamente, mantener la inhabilidad del numeral 8° tal como había sido consagrada en 1991, cuyo texto fue repetido de manera idéntica en la disposición acusada. Por tanto, la Corte declara inconstitucional este párrafo.”.

7.4. Finalmente, la Corte encontró que el desconocimiento del principio de identidad flexible también se extendía a la expresión “La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad” adicionada al artículo 179-8 C.P. Esto en razón de que entre esa frase y el párrafo transitorio existía una relación inescindible, sustentada en el hecho que el párrafo era una norma exceptiva de lo dispuesto por la expresión adicionada. Para el Pleno, “tanto por la estrecha relación que existe entre el párrafo transitorio y la frase final adicionada al numeral 8° del artículo 179, como por el hecho de que ambos cambios propuestos implican que se altere la esencia de lo que hasta ese momento había sido aprobado y que fueron introducidos tan sólo en los últimos dos de los ocho debates que según la Constitución deben surtir los Actos Legislativos, es preciso concluir que ambos cambios desconocen el principio de identidad flexible.”

7.5. Como se observa, las consideraciones vertidas por la Corte en la sentencia C-332/05 resultan relevantes para decidir el caso sometido a estudio de la Sala en esta oportunidad. Ello debido a que en esa decisión la Corte hizo uso de las reglas jurisprudenciales sintetizadas en el fundamento jurídico 6 de este fallo (que constituyen precedente vinculante sobre la materia), con el fin de resolver el cargo de inconstitucionalidad por violación de los

principios de consecutividad e identidad flexible respecto de iniciativas parlamentarias que buscaron reformar las mismas normas modificadas por el artículo 13 del Acto Legislativo 1º de 2009. No obstante, como se demostrará en el apartado siguiente, existen diferencias igualmente pertinentes entre ambos casos, que obligarán a realizar consideraciones adicionales a las planteadas en la sentencia reseñada, a fin de resolver el primero de los problemas jurídicos materia de esta decisión.

## 1. Solución del caso concreto

8.1. Del análisis sobre el procedimiento legislativo que precedió a la promulgación del artículo 13 del Acto Legislativo 1 de 2009, expuesto en el fundamento jurídico 4 de esta sentencia, la Corte identifica los siguientes aspectos relevantes:

8.1.1. Los apartes acusados no fueron incorporados en ninguno de los proyectos de ley acumulados. Antes bien, la única referencia que se hace al asunto del régimen de inhabilidades de los congresistas consta en la iniciativa gubernamental consistente en dotar al Consejo Nacional Electoral de competencias para decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos que hubiesen incurrido en delitos, especialmente aquellos derivados del apoyo electoral de grupos armados ilegales. Estos tópicos no tienen relación alguna con la materia de inhabilidad por periodos coincidentes.

8.1.2. La adición de la frase “La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad” al numeral octavo del artículo 179 C.P.100 se dio en el informe de ponencia para primer debate en Comisión Primera de la Cámara. En este, se planteó como única razón para establecer que la inhabilidad por periodos coincidentes no sería superada por la renuncia, es que se trataba de evitar que los candidatos elegidos para periodos fijos no “defraudaran la voluntad o representación del elector”. Esta consideración es importante, pues demuestra que la adición no estuvo vinculada expresamente con ninguno de los ejes temáticos del Proyecto de Acto Legislativo, por lo que adopta naturaleza autónoma y así fue entendida durante las distintas etapas del trámite legislativo. Esto se corrobora al leer las distintas intervenciones realizadas en los debates en que se discutió y votó la iniciativa, las cuales no manifiestan relación alguna entre la modificación al artículo 179 C.P. y los citados ejes temáticos.

8.1.3. La adición en comento fue aprobada tanto en el primer debate como en el segundo, verificado en la Plenaria de la Cámara de Representantes. En el tercer debate, celebrado en la Comisión Primera del Senado, se aprobó la proposición supresiva contenida en el pliego de modificaciones, expresado en el informe de ponencia que excluía la reforma al artículo 179 C.P. aprobada en segundo debate, instancia en la que se decidió prescindir de dar lectura al articulado propuesto, votándose en bloque de modo afirmativo y por la unanimidad de los presentes. Es decir, hubo una manifestación expresa de esa célula legislativa de excluir el texto acusado, la cual acogió las razones de conveniencia política expresadas por los ponentes para descartar dicha modificación.

En esta misma sesión, tres senadores<sup>101</sup> dejaron sendas constancias. El primero, con el fin de expresar su inconformidad con la reforma del artículo 179-8 C.P., puesto que su pertenencia al Senado había estado precedida de haber ejercido la investidura como concejal. Además, expresó que en “la segunda vuelta se debía revisar”, entre otros aspectos, el relativo a que “no se puede prohibir a concejales y diputados que renunciando a sus curules puedan aspirar al Congreso”. La segunda, con el fin de expresar que uno de los temas propuestos para su “inclusión en el próximo debate” era “no inhabilitar a concejales y diputados” Por último, la tercera explicitó que su constancia estuvo dirigida a establecer la necesidad de conservar en el articulado la reforma la inhabilidad por periodos coincidentes, de la forma en que había sido aprobada por la Cámara de Representantes.

8.1.4. La ponencia mayoritaria para cuarto debate en la Plenaria del Senado hizo una síntesis de las constancias expresadas en la Comisión Primera, informando a la corporación acerca de los reparos y apreciaciones realizadas por los senadores antes mencionados. El articulado propuesto, sin embargo, no incluyó reforma alguna al artículo 179-8 C.P.

La Plenaria no abrió la discusión sobre la proposición supresiva aprobada en tercer debate ni sobre las constancias reseñadas en el informe de ponencia. Empero, debe tenerse en cuenta que tanto dicho informe, como el articulado propuesto junto con su pliego de modificaciones, fueron aprobados por el Senado en cuarto debate. Por ende, como la Plenaria del Senado no expresó su voluntad en relación con el asunto de inhabilidad por periodos coincidentes, este se consideraría “hundido”.

8.1.5. No obstante la ausencia de debate y discusión del asunto en cuarto debate, la

Comisión Accidental de Conciliación lo consideró como una discrepancia, por lo cual acogió el texto aprobado por la Cámara de Representantes, articulado conciliado que recibió luego la aprobación de ambas plenarios.

8.1.6. El asunto es debatido en la Comisión Primera de la Cámara en quinto debate. En esta etapa fue aprobado el texto en la misma versión objeto de conciliación en primera vuelta, adicionándose un párrafo transitorio, contenido en el pliego de modificaciones propuesto por el informe de ponencia mayoritaria que, con el propósito de “lograr gradualidad en la aplicación de la norma” incluyó el texto según el cual “la inhabilidad establecida en el numeral anterior [el octavo del artículo 179 C.P.] no aplicará para quienes hayan renunciado un año antes de la realización de las elecciones para el Congreso de la República en el año 2010.” En el sexto debate, acaecido en la Plenaria de la Cámara, se aprobó idéntico texto adicionado y párrafo transitorio, a los votados por la Comisión Primera.

8.1.7. En el informe de ponencia para el séptimo debate en la Comisión Primera del Senado se propuso nuevamente eliminar la modificación del numeral octavo del artículo 179 C.P., a la vez que el párrafo transitorio aprobado por la Cámara, esta vez debido a que dichos textos “no guardaban estrecha relación con el objeto [del proyecto de acto legislativo]”. Esa proposición supresiva fue aprobada por la Comisión, para lo cual se presentaron algunas intervenciones de senadores que, además de exponer los argumentos relativos a la inconveniencia política de la iniciativa, señalaron la posible existencia de vicios de trámite, derivados de la inclusión de textos en segunda vuelta de asuntos que ya habían sido negados por la Comisión en el primer periodo.

8.1.8. En el informe de ponencia mayoritario para octavo debate, se hizo referencia al trámite surtido en el séptimo debate. En ese acápite se destacó, entre otros aspectos, que la Comisión Primera del Senado había suprimido el texto modificadorio del artículo 179-8 C.P. Igualmente, en el articulado y pliego de modificaciones no se incluyó ninguna propuesta en el sentido de reintroducir el texto suprimido por la Comisión. Así, de manera análoga a como sucedió en la primera vuelta, en el octavo debate el asunto no fue objeto de discusión, ni menos de votación por parte de la Plenaria del Senado, corporación que aprobó la ponencia mayoritaria. Empero, el texto que reformó el artículo constitucional mencionado fue de nuevo incorporado por la Comisión Accidental de Conciliación en segunda vuelta, recibiendo la aprobación de las cámaras.

De esta etapa del trámite debe destacarse, igualmente, que la Plenaria del Senado adoptó una decisión expresa, que dio por finalizada la discusión del proyecto, sin que se hiciera mención al asunto de la inhabilidad por periodos coincidentes. En efecto, luego de abierta la discusión del proyecto de acto legislativo,<sup>102</sup> intervinieron distintos senadores, quienes no se manifestaron en modo alguno acerca del asunto citado. Inmediatamente después, y una vez verificado por la mesa directiva que se había constituido quórum decisorio, se sometió a consideración de la plenaria la proposición de suficiente ilustración, la cual fue aprobada por los miembros del Senado. En este sentido, operó la regla prevista en el artículo 108 de la Ley 5ª de 1992,<sup>103</sup> según el cual la aprobación de la citada proposición genera el cierre del debate y la consecuente apertura de la etapa de votación.<sup>104</sup> Sobre el particular, en el Acta de la sesión, publicada en la Gaceta del Congreso 773 de 2009, se lee lo siguiente:

“Por Secretaría se informa que se ha constituido quórum decisorio.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el Orden del Día de la presente sesión y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

8.2. Del relato fáctico expuesto, la Sala concluye que para el caso del artículo demandado existió un vicio de procedimiento en la formación de la ley, consistente en la violación de los principios de consecutividad e identidad flexible y relativa, como pasa a explicarse:

8.2.1. El principio de consecutividad fue desconocido en razón a que el asunto consistente en regular la inhabilidad de los congresistas por periodos coincidentes no fue objeto de debate ni votación en el cuarto y octavo debate, celebrados en la Plenaria del Senado de la República, aunque los informes de ponencia puestos a consideración de esa célula legislativa habían puesto de presente que la Comisión Primera, tanto en tercer como en séptimo debate, habían aprobado la proposición supresiva de la reforma de la inhabilidad por periodos coincidentes. Por ende, la Plenaria del Senado no debatió el asunto, por lo que no expresó su voluntad respecto del mismo, lo que implica que este no cumpla con la regla de los ocho debates.

Debe tenerse en cuenta que esa falta de debate del asunto de inhabilidad por periodos coincidentes, se comprueba en el hecho que la Plenaria del Senado a pesar de que formalmente tramitó y aprobó el proyecto de acto legislativo del que daba cuenta el informe de ponencia mayoritario para cuarto y octavo debate, omitió deliberar y votar un asunto

contenido en ese informe, como es la inhabilidad por periodos coincidentes. Tanto para el tercero como en el séptimo debate, la Comisión Primera aprobó una proposición que suprimía el texto acusado y, además, la Plenaria del Senado, aunque tenía conocimiento de esa supresión no hizo ninguna clase de consideración en relación con el asunto, ni menos hizo explícita su intención de reconsiderar la materia que había sido objeto de proposición supresiva en la Comisión, lo que implicaba que el asunto se considera “hundido”, por lo que no podía ser tramitado.<sup>106</sup> Por lo tanto, la posterior inclusión del asunto como discrepancia asumida por las comisiones accidentales de conciliación, desconoció la consecutividad de los debates y, por lo tanto, pues se contravino lo señalado en los artículos 157 y 375 de la Carta Política, que establecen reglas de procedimiento aplicables para la aprobación de los actos legislativos.

Nótese que la comprobación de la Corte en este escenario, no se sustenta en la insuficiencia o falta de calidad del debate legislativo, aspectos que la jurisprudencia constitucional ha excluido del ámbito del control judicial del procedimiento congressional. En contrario, de lo que se trata es de la falta absoluta y objetiva de debate en relación con el asunto de la inhabilidad por periodos coincidentes, hecho que se contrapone al cumplimiento de la regla de los ocho debates antes analizada.

8.2.3. De otro lado, el principio de identidad flexible fue desconocido al incluir en la segunda vuelta un asunto que no fue discutido ni votado en la primera. En efecto, el párrafo transitorio, que estableció una excepción a la regla general de imposibilidad de oponer la renuncia para desvirtuar la inhabilidad por periodos coincidentes, fue incluido en quinto debate, sin que esa temática hubiera sido objeto de discusión y votación durante la primera vuelta. Es decir, se contravino lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 375 C.P., el cual establece que el trámite de los proyectos de acto legislativo, en segunda vuelta, solo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera.

Sobre este particular debe insistirse en la pertinencia de la regla jurisprudencial, fijada en la sentencia C-332/05, según la cual la disposición transitoria que establece una excepción a la regla general antes citada, si bien no puede considerarse como un asunto nuevo, pues el tópico de la inhabilidad por periodos concurrentes había sido discutido en tres de los debates surtidos en primera vuelta, en cualquier caso es una modificación esencial, en tanto restricción temporal para la aplicación del régimen de inhabilidades. En otras palabras, el

parágrafo transitorio en comento no es una precisión o delimitación de la materia aprobada en primera vuelta, sino que es una regla que busca inaplicar a través de la creación de una excepción retroactiva, la decisión legislativa aprobada en ese periodo del trámite legislativo. Así, mientras que en el primer periodo las cámaras decidieron hacer más estricta la causal de inhabilidad por periodos coincidentes, prevista en el artículo 179-8 C.P., estableciéndose que la renuncia a uno de los cargos o corporaciones no enervaría la inhabilidad para postularse al Congreso, en segunda vuelta se decidió establecer la imposibilidad de aplicar esa causal de inhabilidad a quienes hayan renunciado seis meses antes de la realización de las elecciones para el Congreso de la República en el año 2010. Restricciones de esa naturaleza, como se indicó en la decisión C-332/05, no pueden considerarse como simples fórmulas necesarias para el tránsito normativo, sino que constituyen iniciativas distintas, las cuales deben ser objeto de deliberación y votación en ambas vueltas del trámite del Proyecto de Acto Legislativo.

8.3. No obstante, la Corte encuentra que a las anteriores conclusiones pudieran oponerse varios argumentos, dirigidos a sustentar la constitucionalidad del trámite surtido respecto del texto acusado. En primer término, uno de los intervinientes sostiene que los principios de consecutividad e identidad flexible no se vieron afectados, en tanto los textos acusados guardan relación con los ejes temáticos de la iniciativa, vista en su conjunto, puesto que esas materias gravitan alrededor del fortalecimiento y preservación de la dignidad del Congreso; igual, que su legitimidad democrática y transparencia, se puso de presente desde la exposición de motivos la necesidad de ampliar y modificar el régimen de inhabilidades. Por ende, no puede considerarse que la materia analizada carezca de vínculo con dichos tópicos, que al hacer parte de su objeto general, son transversales al Proyecto de Acto Legislativo. Así, no podría sostenerse la comprobación de la Corte acerca de la falta de debate, pues el asunto que dejó de ser objeto de deliberación hacía parte, en cualquier caso, de materias que sí fueron analizadas durante los ocho debates.

En segundo lugar, podría sostenerse que el hecho que la Plenaria del Senado, tanto en primera como en segunda vuelta, hubiera aprobado el informe de conciliación que sí incluyó en el articulado los apartes demandados, convalidó la posible violación del principio de consecutividad, en tanto, como lo prevé el artículo 161 de la Carta Política, la aprobación del informe de conciliación toma la forma de una repetición del segundo debate. Por lo tanto, el trámite se aviene a lo previsto en los artículos 157 y 375 C.P.

Pasa la Sala a dar respuesta a estos cuestionamientos:

8.3.1. Para la Corte, el primer cuestionamiento está dirigido a negar la condición de asunto nuevo del tema relativo a la inhabilidad por periodos coincidentes. Para el Ministerio interviniente, ese tópico apenas alcanza la condición de fórmula concreta dentro de un tema que efectivamente fue discutido en cada uno de los ocho debates exigidos, como es el de las inhabilidades. Así, de conformidad con las reglas jurisprudenciales reiteradas en el fundamento jurídico 5.3.4., la reforma al artículo 179-8 C.P. tiene la condición de asunto nuevo o, antes bien, se trata de una precisión normativa que se inscribe dentro de los temas discutidos por las comisiones y plenarias

Como se indicó en el fundamento jurídico anotado, el asunto nuevo no corresponde (i) a un texto que es apenas formalmente distinto; o (ii) a precisiones, modificaciones o desarrollos de materias previamente debatidas, reformas que se inscriben en el concepto de fórmulas específicas. Así, para identificar qué es un asunto nuevo debe tenerse en cuenta el proyecto de ley o de acto legislativo en su conjunto. Así, para la identificación del asunto nuevo no puede llegarse a un nivel de rigor tal que se termine comprendiendo a cada uno de los temas generales de manera seccionada, sino que esta comprensión solo será posible cuando no pueda configurar una conexidad plausible y razonable entre el tópico incluido y los temas generales de la iniciativa. Es bajo esta comprensión que la jurisprudencia ha establecido, como se manifestó en precedencia, que el parámetro para la identificación de un asunto nuevo es el estudio acerca de la institución que se reforma, condición que deja de lado toda posibilidad de hacer un juicio de consecutividad basado en un criterio textual.

A partir de este marco de análisis, debe tenerse en cuenta que el Proyecto de Acto Legislativo que dio lugar a la disposición demandada tuvo como objetivo incorporar a la Constitución una serie de herramientas para (i) impedir el ingreso de candidatos que tuvieren vínculos o hubieran recibido apoyo electoral de grupos armados ilegales; y (ii) disponer de un régimen preventivo y sancionatorio, tanto a nivel personal como de los partidos políticos, que redujera el fenómeno de influencia de los grupos mencionados en la representación ejercida por el Congreso. De esto de cuenta la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo de origen gubernamental, al cual le fueron acumuladas las demás iniciativas. Al respecto, se expresó lo siguiente:

“Objetivo de la reforma política.

La transparencia electoral, la responsabilidad política de los partidos, la responsabilidad individual e intransferible de los titulares de cargos públicos de elección popular frente al pueblo Colombiano y la austeridad y control en la financiación de campañas y partidos son una prioridad para el Gobierno Nacional.

Dentro de un marco de equilibrio, colaboración armónica y respeto mutuo en el ejercicio de sus funciones, los poderes públicos tenemos la oportunidad de fortalecer los mecanismos para erradicar las malas prácticas y costumbres en la política. Ya la reforma política de 2003 viene generando importantes transformaciones en el ejercicio del quehacer político, sin embargo, es necesario hacer un ajuste constitucional y legal para adaptar la legislación a las nuevas y complejas realidades que hoy enfrenta Colombia, buena parte de ellas, fruto necesario de un proceso franco y abierto de depuración de la política.”<sup>107</sup> (Subrayas no originales).

Así, fue dentro de esa lógica que el Proyecto estableció un grupo de reformas sobre el tema de “inhabilidades”, todas ellas enfocadas a impedir el ejercicio de la investidura a candidatos vinculados o apoyados por grupos armados ilegales o, en general, que estuvieran incurso en delitos o faltas que pusieran en cuestión la legitimidad democrática de la obtención de la curul. Esta intención fue explícita en la exposición de motivos en comento la cual, en el apartado específico de inhabilidades de los congresistas, puso de presente que “La pretensión de una reforma política tendiente a garantizar la legitimidad de las Instituciones y a preservar la labor del legislativo de influencias nocivas de los grupos al margen de la ley y de los dineros ilícitos, quedaría incompleta si no se diseñan mecanismos para prevenir la ocurrencia de estos fenómenos que empañan la democracia. En este sentido es indispensable impedir que las personas que han generado la percepción pública de ilegitimidad por haber sido condenadas por delitos contra el libre ejercicio del sufragio puedan postularse a cargos de elección popular, o sean nombrados en otros cargos o se conviertan en contratistas del Estado. Se requiere preservar la dignidad del Congreso de la República como órgano representante del pueblo, la legitimidad de su conformación como expresión real de la voluntad popular, la confianza ciudadana en quienes dictan las leyes y en general, en quienes son elegidos con el voto popular. || En este espíritu, la presente reforma pretende ampliar y perfeccionar el régimen de inhabilidades, otorgando

competencia al Consejo Nacional Electoral, para “decidir la revocatoria de la inscripción de los candidatos” antes de la elección del candidato inhabilitado.”<sup>108</sup> (Subrayas no originales.)

Como se observa, el asunto de las inhabilidades, que fue sucesivamente debatido tanto en primera como en segunda vuelta del trámite legislativo, estuvo inmerso dentro del tema general de depuración y dignificación del Congreso, a través del establecimiento de mecanismos para evitar que personas que (i) por estar acusados de mantener vínculos y/o apoyos con grupos armados irregulares o fuentes ilícitas de recursos; o (ii) hubieren sido acusadas de delitos en contra del régimen electoral, tuvieran acceso a las curules. Existe entonces un tema general que fue objeto de deliberación compatible con el principio de consecutividad: la necesidad de evitar la distorsión en el mandato representativo de los congresistas, generado por el vínculo de listas y candidatos con grupos armados ilegales u otras formas delincuenciales.

Debe insistirse, en esta instancia, en que la norma acusada no es una adición, precisión o complementación de temas que hayan sido previamente debatidos, lo que excusaría la necesidad de un debate particular sobre la materia. Antes bien, la naturaleza de la restricción al derecho político que pretende la reforma es un asunto nuevo que, en razón a diferir de los propósitos particulares del tema general de inhabilidades, debió ser sometido a cada un de los ocho debates necesarios para la aprobación de los proyectos de acto legislativo. La Sala considera pertinente enfatizar que asuntos que versan sobre la restricción de derechos fundamentales no pueden considerarse prima facie como una fórmula concreta que adiciona o delimita un asunto deliberado previamente. Ello debido a que estas restricciones (i) cuando versan sobre el núcleo esencial o aspectos estructurales de los derechos fundamentales, deben tramitarse con el cumplimiento de los requisitos propios de las leyes estatutarias; y en cualquier caso (ii) deben responder a un fin constitucionalmente legítimo, incluso en determinadas circunstancias imperioso. En tal sentido, una decisión legislativa de estas condiciones y revestida de tal importancia, no puede considerarse como una fórmula concreta, sino que amerita un debate particular y específico en cada una de las instancias del trámite congresional.

Conforme lo expuesto, la Corte encuentra que la determinación del asunto nuevo no es una tarea que responda, en modo alguno, a una apreciación discrecional por parte del Tribunal

Constitucional sino que, antes bien, responde a un modelo flexible, en todo compatible con el reconocimiento del margen de apreciación que tiene el Legislador para proponer diversas fórmulas normativas específicas dentro del mismo asunto. En ese sentido, solo cuando se verifique que las comisiones o plenarias han incorporado temas que no pueden vincularse razonablemente con lo previamente debatido, podrá concluirse una afectación de los principios de consecutividad e identidad relativa. Para el caso propuesto, mientras que el tema general de las inhabilidades estaba relacionado con asuntos transversales del Proyecto de Acto Legislativo, relacionados con la instauración de mecanismos para hacer frente a la influencia en el Congreso de grupos armados ilegales, el tema objeto de debate estaba dirigido a restringir el derecho a ser elegido, en los casos en que el candidato ostentara un cargo público con periodo coincidente. Esta circunstancia hacía que deba ser entendido como un asunto nuevo.

Con base en estos argumentos, la Corte desestima la objeción planteada por el interviniente.

El asunto relativo a la inhabilidad de los congresistas por periodos coincidentes no está vinculado con los ejes temáticos del Proyecto de Acto Legislativo, por lo que es una materia autónoma y de este modo fue entendida por los congresistas en los debates en que se discutió ese tópico. Por ende, al comprobarse que no existió ninguna referencia a esa iniciativa en el cuarto y octavo debate, se concluye que la Plenaria del Senado dejó de debatir el asunto y, en consecuencia, no expresó su voluntad en algún sentido a ese respecto, surtiéndose solo seis de los ocho debates exigidos. Por lo tanto, se violaron los principios de consecutividad e identidad flexible o relativa, al incumplirse con el requisito de discusión y votación de la materia durante los ocho debates.

Además, no puede perderse de vista que aunque el principio de identidad tiene, como se explicó extensamente en esta sentencia, carácter relativo o flexible, su aplicación no puede llevarse a un grado de laxitud tal que termine por desconocer su naturaleza. Por ende, no resulta admisible que la vinculación temática sea tangencial o remota, sino que debe tener condiciones de necesidad y cercanía con los ejes temático del Proyecto. De aceptarse la tesis defendida por el Ministerio interviniente, en el sentido que toda vinculación, incluso aquella distante con la materia de la iniciativa, es suficiente para que la reforma sea compatible con los citados principios, haría nugatorias tales exigencias de índole constitucional. Podría, en ese orden de ideas, plantearse el ejemplo hipotético de un proyecto de ley o de acto legislativo que tuviera entre sus objetivos los de defender los

derechos fundamentales o fortalecer el Estado Social y Democrático de Derecho. Si se reconociera como válida la tesis del interviniente, virtualmente cualquier modificación al ordenamiento jurídico podría incluirse, sin que fuera posible aplicar juicio de identidad alguno.

8.3.2. Los argumentos expuestos son particularmente relevantes para resolver la segunda objeción. En el fundamento jurídico 5.3.5. de esta sentencia se expuso cómo las comisiones accidentales de conciliación estaban investidas, en los términos del artículo 161 C.P., de la competencia para proponer alternativas de articulado que solucionen las discrepancias entre los textos aprobados por las Plenarias. Esta potestad incluye la posibilidad de presentar artículos que incorporen fórmulas novedosas para zanjar dichas diferencias e, inclusive, incluir artículos que hayan sido aprobados en una sola de las cámaras. Sin embargo, también se señaló en ese acápite que para que esta última alternativa resulte compatible con los principios de consecutividad e identidad flexible, es requisito inexcusable que la materia regulada por el artículo nuevo haya sido debatida por las dos Plenarias. En caso contrario, se estaría desconociendo la regla de los ocho debates, puesto que se pretermitiría la discusión por una de las cámaras.

Esta situación es la que se evidencia en el trámite que precedió al texto demandado. Las comisiones accidentales de conciliación, tanto en la primera como en la segunda vuelta, incluyeron lo que consideraron eran las disposiciones aprobadas por la Plenaria de la Cámara de Representantes,<sup>109</sup> a pesar de que (i) la Plenaria del Senado había incurrido en elusión de debate, pues aunque tenía conocimiento de la supresión realizada por la Comisión Primera, no debatió o, al menos, dispuso espacios para la deliberación del asunto; (ii) se trataba de materias distintas y autónomas a las que sí se discutieron en dicha corporación, según se tuvo oportunidad de exponer en apartado anterior; y, lo que resulta más relevante (iii) se trataba de asuntos que habían sido explícitamente negados por la Comisión, a través de la votación afirmativa de una proposición supresiva en ese sentido, razón por la cual la falta de debate en la Plenaria del Senado significaba el “hundimiento” del asunto objeto de análisis.

Por ende, se está ante una evidente extralimitación de la competencia constitucional de las comisiones de mediación, sin que pueda sostenerse válidamente que la aprobación por la Plenaria del Senado del articulado conciliado subsana el vicio de procedimiento identificado en este fallo.

Sobre el particular debe tenerse en cuenta que, como se explicó en el fundamento jurídico 5.3.5. de esta sentencia, las comisiones de conciliación tienen una facultad amplia, que se extiende incluso hasta la posibilidad de incorporar en el articulado textos nuevos o incluso negados por una de las cámaras,<sup>110</sup> siempre y cuando se trate de asuntos que hayan sido debatidos por la plenaria del Senado y de la Cámara de Representantes. Si no existe esa deliberación en ambas cámaras no puede estarse ante una discrepancia, en los términos previstos en el artículo 161 de la Carta Política.<sup>111</sup> Para el caso planteado, el asunto relativo a la inhabilidad por periodos coincidentes no puede, en modo alguno, constituir una discrepancia en términos de la competencia de las comisiones de conciliación, puesto que se trata de un asunto que no fue debatido por la Plenaria del Senado en cuarto y octavo debate.

Debe insistirse que en este caso no se está ante una simple disconformidad de textos, sino ante un asunto que fue considerado exclusivamente por la Plenaria de la Cámara, más no por la del Senado. En ese sentido, las comisiones accidentales de conciliación, en ambas vueltas, no solucionaron una discrepancia, sino que reintrodujeron un asunto no debatido por la Plenaria de Senado, en abierto desconocimiento del principio de consecutividad.

Discrepar, en el sentido natural de la acción, involucra la existencia de partes que han estudiado determinado asunto y han arribado a conclusiones divergentes, susceptibles de conciliarse. Para el caso planteado, tanto el cuarto como en el octavo debate no hubo deliberación alguna por parte de la Plenaria del Senado en relación con el asunto de la inhabilidad por periodos coincidentes sino que, antes bien, se comprobó la ausencia de debate. Por ende, no podían las comisiones accidentales de conciliación incorporar el texto aprobado por la Cámara, puesto que no existía una divergencia con lo discutido en Senado, por la simple razón que el asunto no fue objeto de deliberación, debido a que el asunto fue negado por la Comisión Primera del Senado en tercer y quinto debate y, a pesar de que la Plenaria del Senado tenía conocimiento de esa decisión de “no reformar”, omitió deliberar sobre el mencionado asunto, lo que (i) hacía que el asunto se considerara “hundido” y (ii) impedía que las comisiones accidentales de conciliación lo consideraran como una discrepancia, puesto que se trataba de un tema no debatido por la Plenaria del Senado.

Lo expuesto, además, no significa que las plenarias, en este caso el pleno del Senado, estén sometidas a las decisiones que adopten las comisiones. En efecto, según lo dispone el inciso segundo del artículo 160 C.P., durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. Empero, como

se ha insistido en esta providencia, esa potestad debe ejercerse de forma compatible con los principios de consecutividad e identidad flexible, lo que implica que las reformas introducidas en las plenarias respondan a asuntos debatidos en las etapas anteriores del trámite.

Esto explica, por ejemplo, las reglas previstas en la legislación orgánica en relación con las diferencias entre las comisiones y plenarias. A la luz del artículo 177 del Reglamento del Congreso, “las discrepancias que surgieren entre las plenarias de las cámaras y sus comisiones constitucionales acerca de proyectos de ley -condición que también se aplica a los proyectos de acto legislativo-, no deberán corresponder a asuntos nuevos, o no aprobados, o negados en la comisión permanente respectiva. Si así fuere, las mismas comisiones reconsiderarán la novedad y decidirán sobre ella, previa remisión del proyecto dispuesta por la corporación.” En esa misma perspectiva, el artículo 178 ejusdem contempla que para el ejercicio de la competencia prevista en el inciso segundo del artículo 160 C.P., se establecen condiciones precisas, que dejan a salvo los principios constitucionales en comento. Así, al tenor de esta previsión orgánica, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en plenaria, estas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva comisión permanente.

En caso contrario, cuando la discrepancia entre la plenaria o la comisión fuese seria, o se presentaren razones de conveniencia, podrá retornarse el proyecto a la comisión para su reexamen definitivo.

Las anteriores premisas demuestran que la Constitución permite que las plenarias introduzcan modificaciones a los textos aprobados por las comisiones, incluso respecto de aquellos asuntos que fueron negados, sin que ello configure, de modo alguno, un vicio de procedimiento en la formación de la ley. Sin embargo, dichos cambios están sujetos, como es apenas natural, al cumplimiento de los requisitos constitucionales y orgánicos que le son aplicables, entre los cuales se resalta la necesidad ineludible que el asunto sea presentado como una adición en el segundo debate y la plenaria delibere y adopte una decisión concreta y verificable sobre el particular. En consonancia con esta afirmación, la jurisprudencia de la Corte ha considerado que “la propia Constitución establece que en el informe a la cámara plena para segundo debate es deber del ponente consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron el rechazo de algunas y, de manera expresa señala que en el segundo debate se le pueden introducir al proyecto modificaciones, adiciones y supresiones que se juzguen necesarias (CP. art. 160).

Ello significa, como es fácil advertirlo, que lo que fue inicialmente rechazado podría ser presentado como adición en el segundo debate. Es ese el sentido democrático de la formación de la ley mediante la deliberación sucesiva de las comisiones y de las plenarias de cada una de las cámaras, lo que excluye la identidad absoluta y autoriza en cambio la identidad flexible del proyecto.”<sup>112</sup> (Subrayas no originales).

Esta afirmación es corroborada por la jurisprudencia constitucional para el caso particular del análisis del trámite previo a la aprobación de los actos legislativos. La sentencia C-543/98 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) estudió, entre otros asuntos, el cumplimiento del requisito de consecutividad respecto del procedimiento surtido por el Acto Legislativo 1º de 1997. Así, al analizar el problema jurídico surgido a raíz de la presunta incompatibilidad entre la aprobación del aparte normativo que impide la retroactividad de la extradición de colombianos y el citado principio, la Corte señaló:

“La cuestión que se plantea es, entonces, ésta: ¿La improbación, en un debate cualquiera de una disposición incluida en el proyecto de Acto Legislativo, implica la parálisis del trámite de él, en su totalidad? Para la Corte es claro que el proyecto debe continuar su trámite y aún más, el precepto no aprobado en primer debate puede incluirse posteriormente por la plenaria de la Cámara correspondiente, pues así lo autoriza el artículo 160 de la Constitución, al señalar que “durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”. Y, lógicamente, no podría ser de otro modo. Puesto que si la mayoría de la plenaria introduce una modificación al texto aprobado en la Comisión y en ésta el cambio no cuenta con la mayoría de votos necesaria, habría que concluir que la voluntad de un grupo minoritario de congresistas, tendría prevalencia sobre la voluntad mayoritaria de la respectiva corporación.

Entonces, si la irretroactividad de la extradición fue debatida y votada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en la primera vuelta y en la Comisión Primera del Senado de la República en la segunda, pero no aprobada por éstas, bien podían las Plenarias de esas mismas corporaciones incluirla nuevamente en el proyecto y aprobarla con la mayoría exigida por la Constitución, como en efecto sucedió, sin violar con ello norma superior alguna.

De no aceptarse esta interpretación habría que afirmar, contra toda lógica, que tal como se

aprobó el proyecto de Acto Legislativo en el primer debate de la primera vuelta, debe serlo en los demás. Entonces cabría preguntar ¿para qué exigir dos vueltas y ocho debates si al proyecto no se le pueden introducir en los siete debates restantes adiciones, supresiones o modificaciones, como lo autoriza el artículo 160 de la Constitución?

Para terminar este punto, debe la Corte insistir en que la decisión que aquí se adopta no significa que en el trámite de los Actos Legislativos no deban cumplirse los ocho (8) debates exigidos por el artículo 375 de la Constitución, cuatro en la primera vuelta y cuatro en la segunda. Lo que en esta oportunidad se ha aceptado es que cuando se ha discutido durante los ocho debates, un tema v.gr. la irretroactividad de la extradición, como en el presente caso sucedió, la no aprobación en una de las Comisiones (Comisión Primera de la Cámara de Representantes en la primera vuelta y Comisión Primera del Senado de la República en la segunda), no implica la inconstitucionalidad del proyecto de Acto Legislativo, por una razón muy simple: porque posteriormente las Plenarias de esas mismas Corporaciones, mediante votación mayoritaria, decidieron introducir ese asunto nuevamente al proyecto de Acto Legislativo.

Nótese del aparte jurisprudencial expuesto que la regla fijada por la Corte, de manera reiterada, es que el principio de consecutividad resulta satisfecho cuando el asunto es sometido a discusión y votación en los ocho debates correspondientes. Por ende, en el caso objeto de análisis, como se ha expresado en múltiples oportunidades, el asunto relacionado con la reforma al artículo 179 C.P., en cuanto a la inhabilidad de los congresistas fundada en periodos coincidentes, no fue objeto de debate y votación en los debates cuarto y octavo, surtidos en la plenaria del Senado de la República. Así, aunque esa célula congresional estaba dotada de la competencia para establecer modificaciones a lo aprobado por la Comisión Primera en el sentido de negar la reforma a la citada norma constitucional, omitió el debate, por lo que no expresó su voluntad sobre el punto, circunstancia que estructura la violación del principio de consecutividad.<sup>113</sup>

8.4. Por último, la Sala considera pertinente anotar que la entidad del vicio anteriormente identificado resulta especialmente relevante, teniendo en cuenta dos razones definidas: (i) el estándar de cumplimiento de las reglas del trámite legislativo exigido al Congreso cuando ejerce el poder de reforma constitucional; y (ii) la índole de la materia objeto de reforma, imbuida en la definición de aspectos centrales del régimen electoral colombiano.

En cuanto lo primero basta señalar que, como ese expresó en el fundamento jurídico 5.1., la jurisprudencia de esta Corporación ha sido especialmente estricta en la verificación acerca del cumplimiento de las reglas de procedimiento en el ámbito estudiado en la sentencia, puesto que el alto grado de incidencia de las reformas constitucionales en la definición del sistema jurídico político exige el aseguramiento de la más vigorosa deliberación democrática de las iniciativas destinadas a modificar la Carta Política. En el caso propuesto, la Corte ha advertido que este requisito fue abiertamente desconocido, pues en dos de los ocho debates exigidos fue pretermitida la necesidad de deliberar sobre la reforma propuesta. Es decir, el Senado de la República dejó de debatir acerca del asunto objeto de análisis. Así, ante la falta de una decisión verificable de las cámaras respecto de la materia de la modificación constitucional, no resulta admisible que la reforma resultante tenga la aptitud de modificar el Estatuto Superior.

Respecto a la segundo, la Sala advierte necesario llamar la atención acerca de las consecuencias de la ausencia del debate en punto a la reformulación de los postulados que, como el contenido en el artículo 179-8 C.P., tienen hondas implicaciones en el régimen electoral. En efecto, la Corte considera que cuando el Congreso de la República opta por reformar la Constitución a efectos de establecer nuevas reglas sobre la posibilidad de acceder a cargos de elección popular –como sucede en el asunto de la referencia- debe ejercer un actividad legislativa comprometida con la deliberación de cada uno de los puntos de vista que surjan en los distintos debates.

Ello en razón a que la democracia constitucional está sustentada en el respeto de los procedimientos, el aseguramiento de la participación, la protección de los derechos de la minorías y, en últimas, la garantía de la deliberación pública en los distintos niveles de la vida social, con especial énfasis en los órganos de representación popular. No resulta aceptable que la definición de aspectos tan sensibles para el Estado constitucional como es la determinación de las condiciones para el acceso a los citados órganos, pueda estar válidamente precedida de un trámite que ha desconocido las reglas mínimas predicables de la debida formación de la voluntad democrática de las cámaras legislativas. El sistema electoral, lejos de ser simplemente un grupo de previsiones destinadas a simplemente regular la mecánica para el ejercicio de los instrumentos de participación ciudadana y el acceso al poder político en su vertiente representativa, conforman las garantías necesarias para la preservación del principio democrático. En consecuencia, si el constituyente derivado

decide reformular tales disposiciones, debe asegurar el cumplimiento estricto de las reglas del procedimiento legislativo, pues solo así puede hacerse compatible el poder de reforma del Congreso con la democracia participativa y pluralista. Para el caso objeto de estudio, se ha demostrado fehacientemente que estas básicas condiciones no fueron satisfechas.

8.5. De acuerdo con los argumentos expuestos, la Sala concluye que para el caso del trámite de los apartados demandados se está ante un vicio de procedimiento, derivado de la violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, yerro que afecta la constitucionalidad del trámite legislativo. Por lo tanto, debe determinarse si este vicio es de una identidad tal que puede ser objeto de subsanación, conforme lo previsto en el parágrafo el artículo 241 C.P., o por el contrario implica la declaratoria de inexecutable de la norma acusada.

8.5.1. La jurisprudencia constitucional ha definido los presupuestos que deben reunirse para la admisibilidad de que la Corte, ante la existencia de un vicio de procedimiento, concluya que es subsanable y, en consecuencia, remita el asunto al Congreso para que corrija ese defecto. Sobre el particular, en la sentencia C-872/02 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), decisión que estudió la constitucionalidad del procedimiento legislativo que precedió a la Ley 643/01, estableció las condiciones que debía reunir la irregularidad del trámite para considerarla subsanable. Consideró la Corte en esa oportunidad que una vez que esta Corporación ha establecido la existencia de un vicio de procedimiento deberá determinar, en primer término, si la irregularidad fue convalidada por el Congreso durante el trámite legislativo. De no ser ello así, el siguiente paso es verificar si el vicio es subsanable, lo que permitiría devolver el expediente al Legislativo para que corrija la irregularidad.

La posibilidad de subsanación, a la luz del precedente constitucional, radica en los efectos del principio de instrumentalidad de las formas, conforme al cual “no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el Reglamento del Congreso, acarrea la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad. En ciertos casos, puede tratarse de una irregularidad irrelevante, en la medida en que no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta. En tales casos, esa irregularidad, en sentido estricto, no configura un verdadero vicio en la formación de la ley, tal y como lo ha señalado la doctrina y

la jurisprudencia<sup>114</sup>. || En segundo término, puede ocurrir que el vicio exista, pero sea convalidado en el proceso mismo de formación de la ley, en la medida en que se haya cumplido el propósito que la regla de procedimiento pretendía proteger, o la irregularidad haya sido expresamente subsanada por una autoridad que tenía competencia para ello. En tal contexto, es obvio que, en función de la prevalencia del derecho sustancial (CP art. 228), no tiene sentido que la Corte declare la inconstitucionalidad de la disposición acusada. || En tercer término, puede ocurrir que exista un vicio en la formación de la ley, y éste no haya sido convalidado, pero la Corte constate que el vicio puede ser subsanado durante la revisión de constitucionalidad de la ley. En tal evento, la Carta expresamente establece que el juez constitucional debe devolver la norma sujeta a control a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, ésta proceda a subsanarlo (CP art 241 par). || Finalmente, puede ocurrir que existan vicios en el proceso de formación de la ley, y que éstos no hayan sido convalidados en el trámite legislativo, pero pueden ser subsanados por la misma Corte Constitucional, al pronunciarse ésta sobre la norma en cuestión.”

A partir de estos criterios, la jurisprudencia ha previsto que la tercera opción, consistente en la aplicación del párrafo del artículo 241 C.P., dependerá de examinar (i) si la entidad del defecto es tal que constituya un vicio susceptible de afectar la validez de la ley o acto legislativo; (ii) si en realidad es un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado durante el trámite de la ley o acto legislativo; (iii) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver el texto al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y (iv) si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad.

8.5.2. Aplicada esta metodología al caso objeto de estudio se tiene que la pretermisión del cuarto y octavo debate es un vicio que afecta la validez de la norma demandada, habida cuenta que el yerro involucra el desconocimiento de reglas esenciales que la Constitución establece para el trámite de los proyectos de acto legislativo, en especial las previstas en los artículos 375 y 157 de la Carta, preceptos que sustentan la regla de los ocho debates, fundada en la vigencia de los principios de consecutividad e identidad flexible.

Este vicio, según se tuvo oportunidad de analizar en apartados precedentes, no fue

convalidado durante el trámite legislativo. Al respecto, se demostró cómo la Plenaria del Senado no llevó a cabo ninguna actuación que le permitiera expresar su voluntad en relación con la iniciativa contenida en la disposición demandada, a pesar que tenía conocimiento del asunto, merced de la proposición supresiva aprobada por la Comisión Primera y de la que dieron cuenta los informes de ponencia para cuarto y octavo debate. Incluso, se estableció que ese defecto no podía convalidarse con la aprobación del informe de las comisiones accidentales de conciliación, las cuales, en contrario, habían excedido su competencia constitucional y legal, de acuerdo con las razones explicadas en el fundamento jurídico 8.3.2. de esta sentencia.

De otro lado, el vicio no resulta subsanable por la Corte o por el Congreso. Ello debido a que la falta de dos de los debates del trámite del proyecto de acto legislativo es un asunto que afecta, de forma manifiesta y grave, la conformación de la voluntad democrática de las cámaras, no solo para el caso de la Plenaria del Senado -donde tuvo ocurrencia el vicio-, sino que esa irregularidad se extiende a todo el trámite. En efecto, como se ha explicado insistentemente en este fallo, los principios de consecutividad e identidad flexible implican que toda materia contenida en el Proyecto debe contar con los ocho debates (Art. 175 y 375 C.P.); y que, además, en la segunda vuelta no puedan considerarse materias que no hayan sido presentadas en la primera (Art. 375 C.P.). Como el vicio en comento ocurrió tanto en la primera como en la segunda vuelta, tiene una entidad tal que afecta integralmente todo el procedimiento, puesto que las reglas anotadas implican que el trámite es inseparable en cuanto a la sucesiva discusión de la iniciativa en los distintos debates, tanto en comisiones como en plenarias. En consecuencia, ante la insubsanabilidad del vicio, la Corte procederá a declarar la inexecutable de la norma acusada.

8.6. Queda por analizar los efectos de la presente decisión de inexecutable. En criterio de la Sala, de forma análoga a como fue resuelto en la sentencia C-332/05, se advierte que el artículo 13 del Acto Legislativo 1º de 2009 no modificó el contenido primigenio del numeral octavo del artículo 179 de la Carta Política, sino que se limitó a adicionarlo con una frase y un párrafo transitorio, como se demuestra a continuación:

Texto original aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente

Texto objeto de demanda

(Se subrayan los apartados acusados)

Artículo 179. No podrán ser congresistas:

(...)

8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

Artículo 13. El numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política, quedará así:

8. Nadie podrá ser elegido para más de una Corporación o cargo público, ni para una Corporación y un cargo si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia un (1) año antes de la elección al cargo al que se aspire elimina la inhabilidad.

Parágrafo Transitorio. La inhabilidad establecida en el numeral anterior no aplicará para quienes hayan renunciado al menos seis (6) meses antes del último día de inscripciones para la realización de las elecciones al Congreso de la República en el año 2010.

Como se observa, salvo un giro gramatical irrelevante para la interpretación del precepto (“así sea parcialmente” por “así fuere parcialmente”), los apartados acusados por los demandantes se restringen a adicionar el precepto original. Por ende, es evidente que el artículo 13 del Acto Legislativo 1º de 2010 no derogó el artículo 179-8 C.P., sino que simplemente lo adicionó. De igual modo, la Sala encuentra que aunque la demanda se restringe a demandar parcialmente el citado artículo 13, en realidad los cargos se dirigen sobre toda la disposición, pues las expresiones demandadas son, precisamente, las que adicionan la versión original del artículo 179-8 C.P.

En consecuencia, deberá declararse la inconstitucionalidad de la totalidad del artículo 13. Así, en virtud de la declaratoria de inexecutable de aquella disposición y de manera análoga a

como lo decidió esta Corporación en la sentencia C-332/05, la Corte advierte que el numeral octavo del artículo 179 de la Constitución Política se encuentra vigente desde la fecha de promulgación de la Carta y hasta el día de hoy, sin solución de continuidad.

## VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 13 del Acto Legislativo 1º de 2009 “por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.”

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Salvamento de voto

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Salvamento de voto

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Salvamento de voto.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado (P)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-040/10

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN ACTO LEGISLATIVO-Importancia del debate/PRINCIPIO DEMOCRATICO EN ACTO LEGISLATIVO-Apertura formal de la discusión por la Presidencia/PRINCIPIO DEMOCRATICO EN ACTO LEGISLATIVO-Violación por pasar de manera directa de la proposición a la votación sin mediar oportunidad para la discusión (Salvamento de voto)

DEBATE PARLAMENTARIO-Importancia/DEBATE PARLAMENTARIO-Alcance del derecho a debatir (Salvamento de voto)

Conforme con la Constitución, la ley y la jurisprudencia, el debate comporta una garantía esencial del principio de participación política parlamentaria, instituido como un prerrequisito para la toma de decisiones, cuyo objetivo es asegurar a todos los miembros del Congreso, en particular a los que integran los grupos minoritarios, su derecho a intervenir activamente en el proceso de expedición de la ley o actos legislativos y a expresar sus opiniones libremente. Desde este punto de vista, el derecho a debatir se entiende satisfecho cuando los órganos directivos de las respectivas células legislativas, en acatamiento a las normas que regulan el proceso legislativo, mantienen abiertos los espacios de participación con plenas garantías democráticas, es decir, cuando brindan a los congresistas la oportunidad de intervenir en las deliberaciones de los proyectos de ley o de actos legislativos sometidos a la consideración del Parlamento.

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-No hubo desconocimiento en la adopción del artículo 13 del Acto Legislativo 1 de 2009 (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-7857

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) del Acto Legislativo 1º de 2009 “por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.”.

Actores: Gilma Jiménez Gómez, David Luna Sánchez y Alfonso Prada Gil.

Magistrado Ponente:

Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Con el acostumbrado respeto, paso a exponer las razones por las cuales no compartí la decisión adoptada por la Sala Plena en sentencia C- 040 de 2010, mediante la cual se resolvió lo siguiente:

“Declarar INEXEQUIBLE el artículo 13 del Acto Legislativo 1º de 2009 “por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.”

Las razones por las cuales no compartí la decisión mayoritaria son las siguientes.

El problema jurídico planteado por los demandantes, y cuyo estudio asumió la Corte, consistió en determinar, si en la tramitación del proyecto de Acto Legislativo frente al asunto de la inhabilidad por períodos coincidentes previsto en el artículo 13 del Acto Legislativo 1º de 2009, fueron quebrantados los principios de consecutividad (Art. 157 C.P.) e identidad flexible (Art. 375 C.P.).

La mayoría estimó que, en el caso concreto, se había presentado una ausencia de debate y votación de dicho asunto por parte de la Plenaria del Senado de la República en ambas vueltas del debate legislativo.

Por el contrario, considero que el hecho de que en una instancia del trámite legislativo no se realicen intervenciones o réplicas por parte de los congresistas, no puede ocasionar automáticamente un vicio invalidante por inexistencia de debate. Con esta decisión, se desconocen los precedentes constitucionales sentados en diversos fallos que precisan que el concepto de debate no es sinónimo de intervenciones sino de oportunidad para que los congresistas que lo tengan a bien puedan intervenir.

Así por ejemplo, en sentencia C- 668 de 2004 la Corte dispuso que, si bien el debate es necesario para la adopción de una reforma legal o constitucional, ello no significa que frente a cada texto se deban presentar intervenciones o que deba haber una participación masiva de Congresistas en las deliberaciones. Destacó esta Corporación, en dicho fallo, reiterando la posición adoptada en la Sentencia C - 013 de 1993, que lo que sí resulta ineludible para asegurar la validez de la iniciativa aprobada, es la apertura del debate por parte de la presidencia de la respectiva célula legislativa, para que quien quiera intervenir lo haga en el sentido que le parezca. Se dijo en la mencionada Sentencia:

“Es decir, con esa conducta se afecta de manera grave el principio democrático para la adopción de una reforma constitucional, pues para la modificación de la Carta Política, lo mismo que para la formación de las leyes, es absolutamente indispensable el debate, esto es, la discusión en torno al proyecto normativo de que se trate. Ello no significa como es obvio, que respecto de cada norma se exija intervención en pro o en contra de su contenido, ni tampoco que se exija la participación de un número grande de congresistas en la discusión formalmente abierta, pues en eso no radica la existencia del debate. Lo que si no puede eludirse en ningún caso y, con mayor razón, tratándose de una reforma constitucional, es

que la Presidencia, de manera formal, abra la discusión para que, quienes a bien lo tengan, se pronuncien en el sentido que les parezca. Lo que resulta inadmisibles es que se pase de manera directa de la proposición a la votación, sin que medie ni siquiera la oportunidad para discutir.” (Subrayas y negrillas fuera de texto).

La anterior postura jurisprudencial fue reiterada por la Corte en sentencia C- 1040 de 2005, cuando señaló lo siguiente:

“En suma, conforme con la Constitución, la ley y la jurisprudencia, el debate comporta una garantía esencial del principio de participación política parlamentaria, instituido como un prerrequisito para la toma de decisiones, cuyo objetivo es asegurar a todos los miembros del Congreso, en particular a los que integran los grupos minoritarios, su derecho a intervenir activamente en el proceso de expedición de la ley o actos legislativos y a expresar sus opiniones libremente. Desde este punto de vista, el derecho a debatir se entiende satisfecho cuando los órganos directivos de las respectivas células legislativas, en acatamiento a las normas que regulan el proceso legislativo, mantienen abiertos los espacios de participación con plenas garantías democráticas, es decir, cuando brindan a los congresistas la oportunidad de intervenir en las deliberaciones de los proyectos de ley o de actos legislativos sometidos a la consideración del Parlamento.

Así las cosas, a mi juicio, el nuevo precedente puede generar la inconstitucionalidad de todas las leyes y actos legislativos en donde hubo pleno consenso en comisiones o plenarios y no se realizaron intervenciones de congresistas. El pleno consenso en plenaria o comisión no puede ser causal de inconstitucionalidad. Es equivocado afirmar que se considera indispensable en todas y cada uno de las etapas procedimentales del trámite de actos legislativos exigir la participación y las intervenciones discordantes. Esto es partir del supuesto según el cual se funda siempre en el disenso. Por otra parte, considero igualmente ajeno al texto constitucional exigir que el pleno de una Cámara deba retomar y votar nuevamente los asuntos o artículos que han sido negados en Comisión.

En suma, en mi concepto, en la adopción del artículo 13 del Acto Legislativo 1 de 2009 no se desconoció el principio de consecutividad y menos aún el de identidad flexible, como quiera que las inhabilidades corresponde a una cuestión propia de la temática de la reforma política emprendida por el Congreso, que finalmente fue acogida por ambas Cámaras, a propuesta

de la Comisión de Conciliación.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-040 DE 2010

ELUSION DEL DEBATE PARLAMENTARIO-Inexistencia por parte de la plenaria del Senado de la República (Salvamento de voto)

No existió lo que la posición mayoritaria denomina “elusión del debate” por parte de la Plenaria del Senado de la República. A esta instancia legislativa se le presentó una ponencia que recogía el articulado aprobado en Comisión Primera, el cual, a su vez, era fruto de las deliberaciones llevadas a cabo en dicha célula legislativa. La Comisión, tanto en tercer como en séptimo debate, decidió explícitamente excluir del articulado de la reforma constitucional en curso la norma que ahora se examina, la cual había sido introducida durante el trámite en la Cámara de Representantes. De esa exclusión deliberada dieron cuenta clara y expresa las ponencias para segundo debate en Senado que se debatieron en las plenarios de esa corporación. La propia sentencia así lo reconoce, en sus acápites 4.1.5 y 4.2.5. Cuando la plenaria del Senado aprobó el articulado que acompañaba a la ponencia para segundo debate, era plenamente consciente que de él estaba excluida la propuesta y, al aprobarla, lo que hizo fue ratificar conscientemente dicha exclusión.

PROYECTO DE LEY O ACTO LEGISLATIVO-No existe norma constitucional o legal que obligue a que todo tema incluido deba ser objeto de deliberación expresa en las comisiones o plenarios (Salvamento de voto)

No existe una norma constitucional o legal que obligue a que todo tema incluido en un proyecto de ley o acto legislativo deba ser objeto de deliberación expresa en las comisiones o plenarios. De hecho, el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992 “Por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes” define expresamente el concepto de debate en los siguientes términos: “El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva corporación, es lo que constituye

el debate. El debate empieza al abrirlo el presidente y termina con la votación general". El legislador orgánico, al desarrollar el mandato constitucional de expedir su reglamento, estableció que las proposiciones o proyectos deben someterse a discusión, y lo que viciaría su aprobación es que se omita esa obligación. Pero una vez cumplido el deber de someter a discusión un tema que deba ser resuelto por la corporación, es potestad del cuerpo legislativo deliberar o no sobre él.

DEBATE PARLAMENTARIO-Diferenciación con el concepto de deliberación parlamentaria (Salvamento de voto)

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Temas fueron debatidos (Salvamento de voto)

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-No hubo desconocimiento en la adopción del artículo 13 del Acto Legislativo 1 de 2009 (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-7857

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) del Acto Legislativo 1 de 2009 "por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia".

Actores: Gilma Jiménez Gómez, David Luna Sánchez y Alfonso Prada Gil

Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva

Con el acostumbrado respeto, me permito presentar salvamento de voto a la Sentencia C-040 de 2010, en la cual se declaró inexecutable el artículo 13 del Acto Legislativo 1º de 2009 "por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia".

La disposición acusada modificó el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política, en el sentido de agregar que la inhabilidad por coincidencia en los períodos de las corporaciones o cargos públicos, allí establecida, se elimina con la renuncia un año antes de la elección al cargo que se aspire. También agregó una regla transitoria en el sentido de que tal inhabilidad no aplicará para quienes hayan renunciado al menos seis meses antes del último

día de inscripciones para la realización de las elecciones al Congreso de la República en el año 2010.

Para la Sala Plena, la norma acusada no cumplió satisfactoriamente los principios de consecutividad e identidad flexible, en la medida en que no se sometió a los ocho debates exigidos en el artículo 375 de la Constitución. Según el fallo del que me permito disentir, en el cuarto y octavo debates, surtidos en la Plenaria del Senado de la República, la norma no fue objeto de deliberación, y los senadores no tuvieron oportunidad de expresar su voluntad, en un sentido u otro, sobre el sentido de la disposición, dado que la Comisión Primera del Senado, en tercer y séptimo debate, había suprimido expresamente el artículo incorporado al texto por la Cámara de Representantes. La plenaria del Senado no tuvo oportunidad para deliberar sobre la disposición. En consecuencia, determinó la Sala, las comisiones accidentales de conciliación, en cada una de las dos vueltas del trámite, carecían de competencia para reintroducir el asunto, como efectivamente lo hicieron. Si el tema no había sido considerado en las plenarios del Senado, el hecho de que las comisiones de conciliación lo hayan incluido nuevamente en el articulado viola el principio de consecutividad. Esta posición de la Sala Plena se fundamenta en la interpretación según la cual a las comisiones de conciliación sólo les compete conciliar las discrepancias entre una cámara y otra, y no se puede hablar de la existencia de “discrepancias” cuando una de las Cámaras no debatió el tema respectivo.

Mi desacuerdo con el análisis realizado por la Sala Plena se basa en las siguientes consideraciones:

No existió lo que la posición mayoritaria denomina “elusión del debate” por parte de la Plenaria del Senado de la República. A esta instancia legislativa se le presentó una ponencia que recogía el articulado aprobado en Comisión Primera, el cual, a su vez, era fruto de las deliberaciones llevadas a cabo en dicha célula legislativa. La Comisión, tanto en tercer como en séptimo debate, decidió explícitamente excluir del articulado de la reforma constitucional en curso la norma que ahora se examina, la cual había sido introducida durante el trámite en la Cámara de Representantes. De esa exclusión deliberada dieron cuenta clara y expresa las ponencias para segundo debate en Senado que se debatieron en las plenarios de esa corporación. La propia sentencia así lo reconoce, en sus acápite 4.1.5 y 4.2.5. Cuando la plenaria del Senado aprobó el articulado que acompañaba a la ponencia para segundo

debate, era plenamente consciente que de él estaba excluida la propuesta y, al aprobarla, lo que hizo fue ratificar conscientemente dicha exclusión.

No existe una norma constitucional o legal que obligue a que todo tema incluido en un proyecto de ley o acto legislativo deba ser objeto de deliberación expresa en las comisiones o plenarios. De hecho, el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992 “Por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes” define expresamente el concepto de debate en los siguientes términos: “El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva corporación, es lo que constituye el debate. El debate empieza al abrirlo el presidente y termina con la votación general”. El legislador orgánico, al desarrollar el mandato constitucional de expedir su reglamento, estableció que las proposiciones o proyectos deben someterse a discusión, y lo que viciaría su aprobación es que se omita esa obligación. Pero una vez cumplido el deber de someter a discusión un tema que deba ser resuelto por la corporación, es potestad del cuerpo legislativo deliberar o no sobre él.

La tesis de la Corte, según la cual todo asunto debe ser materia de una deliberación dialéctica expresa entre los congresistas, equivale a considerar que el consenso político es inconstitucional. Es perfectamente posible, y muy frecuente en la práctica congresional, avalada por la Corte, que una disposición, o incluso el texto íntegro de un proyecto de ley, cuente con el apoyo de todas las fuerzas políticas con presencia en el Congreso, y por lo tanto, del acto de apertura del debate no se siga deliberación alguna, sino su rápido cierre y la votación ordinaria, regulada en el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992.<sup>115</sup> La exigencia jurisprudencial que se desprende del presente fallo, obligará al Congreso a simular disensos donde no los hay, y a hacer de todas las sesiones una especie de montaje teatral donde se representa una discusión y una diversidad de opiniones sobre los proyectos o las proposiciones, cuando en realidad existe unanimidad respecto de ellos, lo cual no está prohibido por las normas constitucionales que regulan el proceso legislativo o de reforma constitucional.

En el presente caso, la Corte reconoce que: a) la plenaria del Senado supo, por conducto de las respectivas ponencias, de la exclusión normativa decidida en la Comisión Primera del Senado y b) a sabiendas de esa exclusión, aprobó el articulado propuesto en la ponencia.<sup>116</sup> No fue una decisión a ciegas o basada en información parcial. Su decisión de aprobar el

articulado propuesto en la ponencia, que no incluía el artículo ahora demandado, fue consciente, informada, y por tanto constitucionalmente válida. El hecho de que no se hubiese presentado deliberación sobre ese punto no equivale a ausencia de debate, sino, por el contrario, a la existencia de un consenso político respecto de él. Y en términos de la definición legal del concepto de “debate”, es claro que lo hubo, pues, como lo reconoce el fallo, el articulado fue debidamente sometido a consideración de la Plenaria, tanto en cuarto como en octavo debate, y de hecho, hubo discusión sobre otros aspectos del mismo.

Como consecuencia de lo anterior, a las comisiones accidentales de conciliación les era dable reintroducir el artículo, pues evidentemente, en ese punto específico del proyecto, existía una discrepancia entre las dos Cámaras. Mientras la Cámara de Representantes introdujo el artículo en el proyecto de reforma constitucional, el Senado, de manera explícita, lo excluyó. Es precisamente ese tipo de diferencias las que la Constitución prevé como materia de consideración de las comisiones de conciliación cuando establece en su artículo 161 que “cuando surgieren discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de senadores y representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría”.

La obligación de estas comisiones accidentales es escoger uno de los dos textos: el de la Cámara o el del Senado. Ello se desprende de la redacción del segundo inciso del artículo 161, según el cual “previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto”. En el presente caso, la comisión de conciliación, tanto en la primera como en la segunda vuelta, escogió, en relación con el tema que es materia de la norma demandada, el texto de la Cámara de Representantes. Hacerlo estaba dentro de sus facultades constitucionales y legales, pues entre dos alternativas de regulación (la modificatoria propuesta por la Cámara y la consistente en no modificar el texto actualmente vigente, propuesta por el Senado), le era posible escoger una de las dos, y someterla nuevamente a las plenarias.

Afirma la Corte en la sentencia que:

“...las comisiones de conciliación tienen una facultad amplia, que se extiende incluso hasta la

posibilidad de incorporar en el articulado textos nuevos o incluso negados por una de las cámaras, siempre y cuando se trate de asuntos que hayan sido debatidos por la plenaria del Senado y de la Cámara de Representantes. Si no existe esa deliberación en ambas cámaras, no puede estarse ante una discrepancia,..."<sup>117</sup>

Esta regla confunde el concepto jurídico-constitucional de "debate", que es una exigencia ineludible, con el concepto fáctico de "deliberación", que puede o no darse dentro de un trámite parlamentario. Ni la sentencia ni los intervinientes ponen en duda que en el cuarto y octavo debate, llevados a cabo en la plenaria del Senado de la República, la exclusión que hizo la Comisión Primera de la misma cámara fue sometida a debate. El hecho de que la plenaria no hubiese deliberado sobre ella no significa, como lo plantea la sentencia, ausencia de debate, sino, muy por el contrario, existencia de consenso sobre la conveniencia de dicha exclusión.

Finalmente, la sentencia desconoce que el texto acogido por las comisiones de conciliación se somete nuevamente a debate y aprobación de las respectivas plenarios. La Constitución tiene expresamente establecido que la actividad desarrollada por las plenarios respecto del texto acogido por las comisiones accidentales de conciliación es una "repetición del segundo debate". En consecuencia, aun si se admitiera en gracia de discusión que en el "primer segundo debate" (correspondiente al cuarto y octavo debate del trámite del acto legislativo) hubo alguna omisión, ésta quedaría subsanada por el hecho de que al repetir el segundo debate, la plenaria del Senado tuvo a su disposición el artículo, y habría podido nuevamente rechazarlo o, como en efecto lo hizo, aprobarlo.

En síntesis, para el suscrito magistrado, el artículo demandado sí fue objeto de debate en las plenarios del Senado, tanto en cuarto como en octavo debate, y por ende, su decisión de excluirlo del articulado generaba una discrepancia frente a la decisión de la Cámara de Representantes de incluirlo, con lo cual le era dable a las comisiones accidentales de conciliación conocer del asunto y optar por uno de los dos textos. El texto adoptado fue materia de un segundo debate repetido. En consecuencia, en contra de lo establecido por la posición mayoritaria, el artículo 13 del acto legislativo 1 de 2009 no violó ni el principio de consecutividad, ni el principio de identidad flexible.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

1 Publicado en el Diario Oficial 47.410 de 14 de julio de 2009. El texto del Acto Legislativo fue corregido por el Decreto 3259/09. Sin embargo, esa corrección versó sobre un artículo distinto al acusado, razón por la cual se asume el control de constitucionalidad en relación con el publicado en el citado Diario.

2 GC. 558/08.

3 GC. 492/08.

4 GC. 549/08.

5 GC. 558/08.

6 GC. 607/08.

7 GC. 607/08

8 GC. 644/08.

9 Cfr. GC. 558/08, pág. 2. El Proyecto de Acto Legislativo 106/08 proponía reformar los artículos 122 y 125 de la Constitución con los textos siguientes:

“Artículo 5º. El inciso final del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

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

condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

Artículo 6º. El artículo 125 de la Constitución Política quedará así:

Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos se dará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se dará por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución y la ley.

Los partidos y movimientos políticos, a través de sus Presidentes o Directores, podrán postular públicamente, candidatos que cumplan con los requisitos de idoneidad, para la provisión de vacancias en cargos de libre nombramiento y remoción. Dicha facultad será indelegable.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar el nombramiento para un empleo de carrera, de libre nombramiento, su ascenso o remoción.

Parágrafo. Los periodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.”

11 GC 674/08. Pág. 14.

12 GC. 836/08.

13 Ibídem. Págs. 52-53.

14 GC. 725/08. Pág. 16.

15 Debe tenerse en cuenta que fue presentado un informe de ponencia adicional, promovido por representantes del Partido Liberal y publicado en las Gacetas del Congreso 736 de 2008, que rinde ponencia negativa y proponen a la Plenaria de la Cámara que archive la iniciativa. Este documento no hace referencia a la materia de los artículos acusados y, además, no fue adoptado por la Plenaria.

16 Ibídem. Pág. 11.

17 En la Gaceta del Congreso 742 de 2008, página 10, se lee sobre el particular lo siguiente: "Al respecto el suscrito ponente considera que no es aceptable que se limite el derecho ciudadano a elegir y ser elegido. Cabe mencionar lo ya contemplado por el suscrito en su ponencia para discutir el proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2007 Cámara, 014 de 2007 Senado, "Debe corresponder los electores, y no al Congreso de la República, el decidir si una persona es idónea para desempeñar un cargo de elección popular distinto al que ejerce en determinado momento. || Por otra parte, deben ser las personas que dedican su vida al servicio público a través de la política quienes decidan sobre la conveniencia de candidatizarse a cargos públicos distintos al que ostentan. Para ello, eso sí, deben renunciar anticipadamente y participar en la contienda política de conformidad con lo establecido en la ley. || Se observa además que, en la práctica, la norma establecería una situación desigual entre congresistas y autoridades territoriales. En efecto, dado que la reforma propone que la inhabilidad sea para cargos públicos que coincidan en el tiempo, quedarían inhabilitados los alcaldes, gobernadores, ediles, concejales y diputados que deseen aspirar al Congreso, pero no los congresistas que deseen aspirar a cargos de elección popular en el nivel territorial. Esta consideración me lleva a modificar la posición sostenida en mis ponencias para primer y segundo debate de la primera vuelta del trámite del presente proyecto de acto legislativo".

18 Debe acotarse que también fue presentada a tercer debate una ponencia minoritaria, nuevamente por parte del Partido Liberal, que propone el archivo del Proyecto de Acto Legislativo. Esta solicitud es negada por la Comisión.

19 GC. 828/08.

20 Ibídem. Pág. 4.

21 Ídem.

22 Sobre el particular, en la Gaceta del Congreso 948/08, página 21, se indica:

“La Presidencia a solicitud del honorable Senador Samuel Arrieta Buelvas pregunta a los miembros de la Comisión si aceptan prescindir de la lectura del articulado que trae la ponencia e indica a la Secretaría llamar a lista para proceder a la votación.

Abierta la votación por Secretaría se procede al llamado a lista:

(...).

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el sí: 11

Por el no: 0

Total de votos = 11

En consecuencia ha sido aceptado omitir de la lectura del articulado contenido en el pliego de modificaciones.

La Presidencia abre la discusión del articulado contenido en el pliego de modificaciones y cerrado este es sometido a votación siendo aprobado por unanimidad con 11 votos afirmativos.

Por Secretaría se da lectura al título contenido en el pliego de modificaciones: “por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”.

La Presidencia abre la discusión del título leído y cerrada esta pregunta ¿adoptan los miembros de la Comisión 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 por unanimidad.”

Adicionalmente, la exclusión del artículo acusado se verifica de la lectura del Texto Aprobado por la Comisión Primera. Cfr. GC. 889/08. Pág. 13.

23 GC. 948/08. Págs. 17-18.

24 Ibídem. Págs. 19-20.

25 Ibídem. Págs. 20-21.

26 GC. 889/08.

27 El apartado correspondiente de la Gaceta del Congreso 889/08, página 4, es el siguiente:

“1. Constancia de la honorable Senadora Elsa Gladis Cifuentes:

1.1. Incluir en el artículo 3° del proyecto de acto legislativo que se refiere a la financiación política y electoral, la gratuidad del transporte público el día de todas elecciones y que los recursos requeridos para este concepto sean parte de los aportes a las diferentes campañas y partidos políticos.

1.2. Incluir en las leyes reglamentarias y reglamentos electorales, la obligación que el escrutinio revele los votos de toda la contienda.

2. Constancia del honorable Senador Samuel Arrieta:

2.1. El umbral se debe mantener en el 2%.

2.2. No se debe revivir la silla vacía.

2.3. No se deben modificar las actuales funciones del Consejo de Estado.

3. Constancia del honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe:

3.1. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente reforma, el Congreso debe expedir una ley que contemple un régimen especial en lo económico, lo político, lo social y lo administrativo para los territorios que comprendan las ecorregiones allí enunciadas y se incluya el territorio de Urabá en el departamento de Antioquia.

#### 4. Constancia de la honorable Senadora Carlina Rodríguez Rodríguez:

4.1. Conservar en el articulado del proyecto de acto legislativo, que la renuncia al cargo no elimina la inhabilidad para aspirar a otro cargo.

4.2. El párrafo 2° del artículo 258 de la C.P. quedará así: “Párrafo 2°. A partir de las elecciones del 2010, se implantará de forma obligatoria el voto electrónico en todo el territorio nacional, para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones”.

4.3. Se debe tener en cuenta que el artículo 20 del AL que adiciona el numeral 8 del artículo 179 de la C.P., en lo que se refiere a la eliminación de la incompatibilidad de renunciar antes de la culminación del período por el que fue elegido para aspirar a otro cargo, es un acto inconstitucional, va en contra de los valores democráticos y de la intención del constituyente. Solicita se revise con profundidad este tema.

#### 5. Constancia del honorable Senador Javier Cáceres Leal:

5.1. Agregar al inciso final del artículo 4° de la ponencia la siguiente expresión: “Se excluyen los delitos políticos”.

#### 6. Constancia del honorable Senador Armando Benedetti Villaneda:

6.1. Agregar al inciso final del artículo 122 de la Constitución Política las palabras “o con el narcotráfico”.

Lo anterior, para referirse a quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales o con el narcotráfico.

6.2. Incluir un párrafo al artículo 4° de la ponencia así:

“Párrafo. La inhabilidad general contenida en los incisos 5° y 6° de este artículo no aplicará a quienes por pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, sean o hayan sido condenados por delitos políticos”.

28 GC. 911/08.

29 Debe señalarse que la discusión del Proyecto de Acto Legislativo inició en la sesión del 10

de diciembre de 2008. Sin embargo, esta reunión se limitó a analizar el tema de los impedimentos, sin que se estudiara el fondo de la iniciativa. Al respecto, Cfr. GC. 911/08.

30 GC. 223/09, página 52 y siguientes. El texto definitivo aprobado en cuarto debate se encuentra en la Gaceta del Congreso 953/08.

31 Sobre el particular, en la Gaceta del Congreso 224/09, página 36, se comprueba lo siguiente:

“Por Secretaría se 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 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara (Acumulados números 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara, 140 de 2008 Cámara).

“Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”. (Reforma Política).

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el informe leído y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.”

32 GC. 077/09. Pág. 116.

33 GC. 217/09.

34 Ibídem. Pág. 6.

35 GC. 227/09.

36 GC. 234/09.

37 Así, el representante Guillermo Rivera Flórez señaló: “Finalmente debo expresar casi de manera personal en compañía del doctor Germán Olano, una consideración muy importante frente a este proyecto de acto legislativo; la mayoría de nuestros colegas de Bancada que hacen parte del equipo de ponentes, el doctor Durán, el doctor Giraldo, el doctor Piedrahita, comparten la idea de la ponencia mayoritaria de establecer, no una inhabilidad sino una prohibición para la coincidencia de periodos entre concejales, diputados y el periodo del

Congreso de la República o por lo menos la exigencia de la renuncia un año antes, de quienes siendo concejales o diputados pretendan aspirar al Congreso de la República. || La mayoría repito, de la Bancada y del equipo de ponentes de nuestra Bancada comparten esa posición, sin embargo, el doctor Germán Olano y yo, nos distanciamos de la misma, y yo me permito de manera muy breve para terminar señora Presidenta y no abusar del uso del tiempo explicar por qué. Yo pienso desde una convicción personal, que en una democracia pluralista, hay que cerrar las menores puertas posibles para el acceso a los cargos de elección popular; que las puertas eso sí hay que mantenerlas cerradas con toda la severidad y con todos los controles posibles, para impedir que sea la ilegalidad la que coopte los poderes públicos, pero que sin existir esta y que teniendo perfectamente blindadas las posibilidades de cooptación de la ilegalidad, no existen otras razones para cerrarles las puertas a quienes aspiran con todo derecho a los cargos de elección popular y me voy a valer de un ejemplo muy reciente, de alguien que hace unos minutos nos acompaña aquí.|| La Concejal Gilma Jiménez, a quien todos le hemos reconocido su capacidad, su entrega, su profesionalismo, sus altas calidades morales e intelectuales; si esta reforma aprueba ese artículo tal y como viene en la ponencia, la Concejal Gilma Jiménez, no podrá ocupar una curul de este Congreso a partir del 20 de julio del año 2010 y así como ella, este Congreso y por supuesto los colombianos, nos perderíamos seguramente de personas muy brillantes y muy capaces que en el trabajo legislativo y de control político, le harían muy bien a la democracia colombiana. || De tal manera que desde mi posición personal, yo quiero invitar a esta comisión a que excluyamos ese artículo, que permitamos que los concejales y diputados puedan aspirar al Congreso de la República en gran medida, porque estaríamos modificando las reglas de juego sin que ellos tengan ya la posibilidad de tomar decisiones porque los estaríamos inhabilitando en este momento, sin que ellos hubiesen tenido la posibilidad si quiera de pensar en renunciar, distinto que si hubiese ocurrido con anterioridad al 14 de marzo de este año.” Cfr. GC. 547/09. Págs. 35-36.

Manifestaciones similares en la sesión fueron realizada por el representa Luna Sánchez.  
Ibídem. Pág. 40.

38 GC. 547/09. Págs. 70-71-

39 GC. 241/09. Págs. 11-12.

40 Al respecto, en la Gaceta del Congreso 266/09, páginas 11 a 12 se lee lo siguiente: “Al respecto el suscrito ponente considera que no es aceptable que se limite el derecho ciudadano a elegir y ser elegido. Cabe mencionar lo ya contemplado por el suscrito en su ponencia para discutir el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2007 Cámara, 014 de 2007 Senado “Debe corresponder a los electores, y no al Congreso de la República, el decidir si una persona es idónea para desempeñar un cargo de elección popular distinto al que ejerce en determinado momento. || Por otra parte, deben ser las personas que dedican su vida al servicio público a través de la política quienes decidan sobre la conveniencia de candidatizarse a cargos públicos distintos al que ostentan. Para ello, eso sí, deben renunciar anticipadamente y participar en la contienda política de conformidad con lo establecido en la ley. || Se observa además que, en la práctica, la norma establecería una situación desigual entre congresistas y autoridades territoriales. En efecto, dado que la reforma propone que la inhabilidad sea para cargos públicos que coincidan en el tiempo, quedarían inhabilitados los alcaldes, gobernadores, ediles, concejales y diputados que deseen aspirar al Congreso, pero no los congresistas que deseen aspirar a cargos de elección popular en el nivel territorial. Esta consideración me lleva a modificar la posición sostenida en mis ponencias para primer y segundo debate de la primera vuelta del trámite del presente proyecto de acto legislativo.”|| La excepción consagrada en el parágrafo tampoco es de recibo, ya que esta solo aplica para las elecciones del año 2010.|| Por esta razón, se sugiere la supresión del artículo 16”.

41 GC. 273/09. Pág. 8.

42 GC. 567/09. Págs. 38-40.

43 GC. 374/09. Pág. 9.

44 GC. 374/09.

45 GC. 597/09. Págs. 45-46.

46 GC. 597/09. Pág. 53. Al respecto, se lee en el Acta de la sesión lo siguiente:

“La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Eduardo Enríquez Maya:

Señor Presidente, señor Ministro, señores Senadores, para dejar una constancia suscrita por los 5 honorables Senadores del conservatismo que hacen parte de la Comisión Primera

constitucional y hacer una breve reflexión que el Partido Conservador ha sido en especial abanderado del afianzamiento de las autoridades locales y regionales, prueba de eso señor Ministro que fue Álvaro Gómez Hurtado el autor de la propuesta para que en Colombia exista la elección popular de alcaldes, prueba de eso que el conservatismo es autor de la enmienda constitucional que tiene que ver con el control político descentralizado asambleas y concejos municipales y distritales y prueba de eso que el conservatismo es autor del proyecto de ley por medio del cual se busca la reivindicación de los derechos de los concejales en Colombia.

En tal virtud queremos dejar nosotros la presente constancia con la finalidad que su señoría ordene ser inserta en el acta correspondiente, la constancia dice lo siguiente:

#### Constancia

El Partido Conservador Colombiano en sesión realizada el 28 de mayo de 2009, en el recinto de la Comisión Primera Constitucional del honorable Senado de la República, en el debate del Proyecto de Acto Legislativo número 12 Senado, deja la siguiente constancia:

1. Los concejales y los diputados de la República de Colombia, históricamente han sido cimientos insustituibles de la democracia colombiana.
2. El Congreso de la República les concedió la función constitucional de ejercer el control político con moción de censura y de observación, para velar por la transparencia en el manejo de los bienes del Estado e inspeccionar el desempeño diáfano de los funcionarios públicos.
3. La Bancada del Partido Conservador Colombiano con asiento en el honorable Senado de la República, manifiesta su total desacuerdo de elevar a rango constitucional la inhabilidad de concejales y diputados; y propicia con su decidido apoyo para todos aquellos que quieran participar libre y soberanamente en las elecciones de marzo de 2010, y puedan ser elegidos como Representantes a la Cámara o Senadores de la República.
4. El Partido Conservador Colombia no, exhorta a los distintos partidos y movimientos políticos a cerrar filas para garantizar la igualdad de oportunidades para que nuestros compatriotas puedan cumplir con el mandato de la Carta Política y puedan elegir y ser elegidos haciendo uso del voto que a demás de ser un mecanismo de participación

democrática es un derecho y un deber de estricto cumplimiento.

5. El Partido Conservador Colombiano reconoce el apoyo patriótico de las distintas Bancadas que tienen asiento en el Congreso de Colombia, por el claro e ineludible respaldo al proyecto de ley por medio del cual se busca la reivindicación de los derechos de los Concejales de Colombia de iniciativa de nuestra colectividad.

6. El Partido Conservador Colombiano, reconoce el esfuerzo que viene haciendo el Gobierno Nacional a través de los señores Ministros del Interior y Justicia y Hacienda y Crédito Público para que estos servidores de la patria sean reconocidos por el Estado en el marco de la dignidad que predica la Constitución Política de Colombia.”

47 GC. 427/09. Pág. 5

48 Esta conclusión se comprueba de la lectura del Acta de la Sesión Plenaria, como del texto definitivo aprobado en octavo debate. Cfr. GC. 592/09.

49 Sobre el particular, en la Gaceta del Congreso 773 de 2009, página 19, se indica lo siguiente:

“Intervención del honorable Senador Alfonso Núñez Lapeira:

(...)

Aquí en el Senado se dice con mucha alegría, vamos a tumbar los impedimentos de los diputados y de los concejales y eso está muy bien, pero resulta que la competencia de concejales y de diputados, es más hacia la Cámara de Representantes que hacia el Senado de la República, es necesario definir cuáles son las conductas que deben llevar a que una persona salga del Congreso y me parece muy grave que se diga que hay que meter toda suerte de conductas en esta Reforma Política.”

50 Ibídem. Pág. 67.

“Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe:

Señor Presidente, yo creo que las explicaciones dadas por el Senador Héctor Helí y el

Senador Gustavo Petro, son más que suficientes y no quiero ahondar más en las justificaciones que hemos dado de este proyecto o de esta propuesta que planteamos la Comisión Primera, pero yo sí quiero decirle s que hay una discusión muy grande en torno a lo que es negado, lo que es vuelto a revivir, porque esta, esta Reforma Constitucional tiene una cantidad de iniciativas que también han sido negadas y han vuelto a revivir, y hablo específicamente de la iniciativa que establece la inhabilidad para los Concejales y los Diputados que fue negada en la Comisión Primera del Senado en el primer debate, igualmente y luego fue revivida por esta misma plenaria, en la conciliación cuando se concluyó la primera vuelta.

De igual manera, se presentó por parte de la Cámara de Representantes una, un artículo nuevo en el cual se establecía la obligación para el Gobierno de presentar un proyecto de ley que generara unas condiciones de equilibrio en el desarrollo de ciertas regiones del país, que fue negado en segundo debate en este, en esta corporación y que luego fue revivido en la Cámara de Representantes y llegó como uno de los artículos aprobados en la Cámara en la segunda vuelta, o sea, que ahí hay una gran discusión frente al tema de las iniciativas que se niegan y vuelven y se reviven en las diferentes instancias, por eso entonces yo dejaría eso más bien a discusión a quien corresponde, que es la Corte Constitucional en el evento que se presente una demanda y nosotros pues no somos la autoridad competente como es el caso de la Corte Constitucional, gracias.”

51 Aquí debe tenerse en cuenta que el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara en sexto debate, publicado en la Gaceta del Congreso 313 de 2009, estableció una adición al numeral 8º del artículo 179 C.P., en el sentido de establecer que “La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.” Empero, el informe de conciliación acoge una fórmula distinta, que permite la eliminación de la inhabilidad si se renuncia un año antes de la elección al cargo al que se aspire.

52 Debe acotarse que de acuerdo con el texto definitivo aprobado en sexto debate, publicado en la Gaceta del Congreso 313/09, página 6, la inhabilidad del numeral octavo del artículo 179-8 C.P., no sería aplicable para quienes renunciaran un año antes de la realización de las elecciones para el Congreso de la República en el año 2010. Por lo tanto, el informe de conciliación yerra al indicar que el texto transcrito fue el aprobado por la Plenaria de la Cámara. En ese sentido, la fórmula prevista en el informe de conciliación es una solución

propia de la comisión accidental, que en su criterio soluciona la “discrepancia” entre los textos aprobados por las Plenarias.

53 Para el caso del Senado de la República, la aprobación del informe de conciliación fue del siguiente modo:

“Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador José Darío Salazar Cruz:

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 12 de 2009 Senado, 106 de 2009 Cámara (acumulados 051, 101, 109, 128, 129, 140 de 2008), por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia. (...) el artículo trece, se acoge el artículo 16 de la numeración del texto acogido por la Cámara de Representantes de la siguiente manera, el numeral octavo del artículo 179 de la Constitución Política, quedará así: ocho, nadie podrá ser elegido para más de una Corporación o Cargo Público, ni para una corporación y un Cargo si los respectivos periodos coinciden en el tiempo.

Así fuere parcialmente, las renuncia un año antes de la Elección al cargo al que se aspira elimina la inhabilidad, y el párrafo transitorio queda de la siguiente manera, la inhabilidad establecida en el numeral anterior no aplicará para quienes hayan renunciado al menos seis meses antes del último día de inscripciones.

Para la realización de las elecciones al Congreso de la República en el año 2010, o sea que la regla general quedó que si renuncian un año antes, quienes vayan a aspirar a una corporación distinta a la que estén, o a un Cargo Público por elección popular. La regla general es un año, pero para las Elecciones del 2010, tendrán que renunciar seis meses antes, de la inscripción o sea aproximadamente en agosto de este año (...).

Por solicitud del honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón, la Presidencia abre la votación del informe de conciliación al Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2009 Senado, 106 de 2009 Cámara (acumulados 051, 101, 109, 128, 129, 140 de 2008) e indica a la Secretaría llamar a lista para verificar su votación y aprobación en forma nominal.

Una vez realizado el llamado a lista, la Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el Sí: 62

Por el No: 07

Total:69

(...)

En consecuencia ha sido aprobado el Informe de Conciliación al Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2009 Senado, 106 de 2009 Cámara (acumulados 051, 101, 109, 128, 129, 140 de 2008).” Cfr. Gaceta del Congreso 774/09, páginas 11-13.

En lo que tiene que ver con la aprobación del informe por la Plenaria de la Cámara de Representantes, el procedimiento surtido fue el siguiente:

“Subsecretaria, doctora Flor Marina Daza. Informa:

Segundo. Informes de conciliación

Proyecto de Acto legislativo número 06 de 2008 Cámara, acumulado con el Proyecto número 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara, 140 de 2008 Cámara, 012 de 2008 Senado, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia, segunda vuelta.

(...)

Dirección de la Presidencia, doctor Germán Varón Cotrino:

Se somete a consideración el informe con que se termina la ponencia, se abre su discusión el informe de conciliación, se somete a consideración de Plenaria, se abre su discusión, a nuncio que va a cerrarse, queda cerrada. ¿Aprueba?

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C. informa:

Ha sido aprobado señor Presidente, con las mayorías exigidas en la Constitución Política de

Colombia, de acuerdo al registro de asistencia que en este momento registra 122 Congresistas con el voto negativo del doctor David Luna, de la doctora María Isabel Urrutia, del doctor Oscar Hurtado, del doctor Germán Olano, del doctor Valencia y del doctor Franklin Legro, del doctor Obando y de la doctora Gloria, de Germán Reyes.

Hay 122 Representantes registrados, se descontarán los votos negativos.” Cfr. GC. 888/09.

54 Acerca del planteamiento y uso de estas reglas jurisprudenciales, Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-332/05 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-1040/05 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, et. al.) y C-427/08 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

56 Estas consideraciones fueron, a su vez, reiteradas por la Corte en la sentencia C-1040/05, varias veces mencionada.

57 Esta numeración es planteada por la sentencia C-1040/05, con base en el análisis de los fallos C-487/02 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-614/02 y C-332/05.

58 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1040/05.

59 *Ibíd.*

60 Al respecto, en la sentencia C-305/04 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), se estableció lo siguiente:

“Por lo anterior, resulta claro que las plenarias pueden agregar al proyecto que se tramita nuevos artículos, aun no considerados en la otra Cámara, sin que ello implique que por no haber surtido los cuatro debates reglamentarios, esas normas devengan inconstitucionales. Es decir, la regla de los cuatro debates es exigida para el proyecto en sí, más no para todos y cada uno de sus artículos. || Lo anterior ha llevado a la jurisprudencia a explicar que el constituyente ha acogido en este punto el principio de identidad flexible que supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, pero que esa identidad no implica que los textos tengan que conservar el mismo tenor literal durante todo su trayecto en el Congreso, puesto que los mismos pueden ser objeto de supresiones, modificaciones o adiciones, también bajo la forma de artículos nuevos. Si en la Constitución anterior se exigía que el texto aprobado en cada uno de los debates fuera exactamente el mismo durante todo

ese trámite, por lo cual cualquier modificación aun menor implicaba repetir todo el proceso (principio de identidad rígida), el constituyente de 1991 permitió a las comisiones y las plenarios de las cámaras introducir modificaciones al proyecto (CP art. 160), disponiendo que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obligaran a repetir todo el trámite, sino que las comisiones accidentales de conciliación prepararan un texto unificado que superara las diferencias, texto que es entonces sometido a la aprobación de las plenarios.”

61 Sentencia C-702 de 1999.M.P. Fabio Morón Díaz

62 Sentencia C-1190 de 2001 M.P. Jaime Araújo Rentería. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

63 Sentencia C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz.

64 Ver Sentencia C-1108/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra.

65 Sentencias C-008 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-809 de 2001.M.P. Clara Inés Vargas Hernández

66 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-706/05, reiterada en C-1011/08 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

67 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-332/05 y C-1040/05.

68 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-614/02, reiterada en C-332/05.

69 Ibídem.

70 Corte Constitucional, sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández)

71 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-332/05.

72 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-614/02.

73 Corte Constitucional, sentencia C-307 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil, Manuel José

Cepeda Espinosa, Alfredo Beltrán Sierra; SV Jaime Araujo Rentería; SV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández; SPV Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett y Marco Gerardo Monroy Cabra) En este caso la Corte consideró: “La simple comparación del texto originalmente aprobado y el texto definitivo del proyecto muestra que, sin necesidad de examinar los textos intermedios, no obstante las modificaciones y adiciones que el proyecto recibió a lo largo de los debates legislativos, se ha respetado el principio de identidad relativa, por cuanto lo finalmente aprobado tiene una clara y específica relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate de manera que puede predicarse la existencia de identidad temática entre el texto definitivo del proyecto y lo inicialmente aprobado en el primer debate en la Comisión Primera del Senado. Las diferencias entre los dos textos obedecen a precisiones técnicas, opciones y alternativas que giran alrededor de un mismo concepto, y que claramente son un desarrollo de la propuesta inicialmente aprobada.”

74 Corte Constitucional, sentencia C-1147 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil; SV Eduardo Montealegre Lynett; AV Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil) En este caso la Corte consideró que “(...) a propósito del principio de identidad, es entonces claro que un proyecto de ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas parlamentarias, pero sólo en la medida en que dichos cambios y modificaciones se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, sin perjuicio de que también éstos deban guardar estrecha relación con el contenido del proyecto, es decir, respeten igualmente el principio de unidad de materia.” (acento fuera del texto original)

Esta posición ha sido reiterada, por ejemplo en la sentencia C-372 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett, Álvaro Tafur Galvis). En la sentencia C-754 de 2004 (MP Álvaro Tafur Galvis; SPV Álvaro Tafur Galvis) la Corte señaló que el principio de identidad relativa no se viola cuando se introducen modificaciones ha de tratarse de ‘asuntos [que] estén estrechamente ligados’.

75 El segundo inciso del artículo 160 de la Constitución Política señala que durante “el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.”

76 En la sentencia C-753 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Jaime Araujo Rentería) se declaró exequible un aparte de el Acto Legislativo N° 01 de 2003 (artículo 15, parcial) adicionado en el séptimo debate por considerar que se trataba de un ‘instrumento necesario’

y con una 'relación de conexidad evidente' con el resto de la norma aprobada.

77 Corte Constitucional, sentencia C-312 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett; AV Jaime Araujo Rentería) La Corte resolvió declarar inexecutable varias expresiones del artículo 44 de la Ley 795 de 2003, mediante la cual se modifica el numeral 5º del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, pues consideró que "(...) que el texto final del artículo 44 de la Ley 795 de 2003 en cuanto incluyó la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía y la manera de calcularla en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito es una materia que por sí misma tiene autonomía y relevancia jurídica que no hacen indispensable su inclusión en las cláusulas que de suyo ha de contener el contrato de seguro que se recoge en la póliza correspondiente (...)"

78 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-332/05. Debe acotarse que aunque la cita refiere a que los atributos de la relación de conexidad han sido previstos para el caso del trámite de los proyectos de ley, en esta sentencia se hace un uso extendido de los mismos para analizar la constitucionalidad del trámite del artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003.

79 Sentencia C-801 de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño), en este caso se examinó los cambios sufridos por el artículo 51 de la Ley 789 de 2003 (jornada laboral flexible), frente al cual el Congreso ensayó distintas fórmulas en todos los debates. El artículo, tal y como fue finalmente aprobado, no hizo parte ni del proyecto del gobierno, ni de la ponencia para primer debate en comisiones. En la ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara fue incluido y aprobado el artículo sobre jornada laboral flexible. En la ponencia para segundo debate en plenaria del Senado, no existía el artículo sobre jornada laboral flexible, pero sí el asunto de la jornada laboral. La comisión de conciliación adopta el artículo sobre jornada laboral flexible y fórmula que es aprobada por las Cámaras. Aun cuando el artículo como tal sólo es aprobado inicialmente en la Plenaria de la Cámara, el asunto sobre la regulación de la jornada laboral si fue aprobado en los 4 debates.

80 Sentencia C-1092 de 2003. M.P Álvaro Tafur Galvis.

81 Sentencia C-920 de 2001. (M.P. Rodrigo Escobar Gil). La Corte declara la inexecutable de una disposición. Introducida en el último debate, que constituía un asunto nuevo, sin relación con la materia debatida hasta ese momento.

82 Véase, Sentencia C-198 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández, SV Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis).

83 Sentencia C-996 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

84 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-332 de 2005, reiterada a su vez por la C-1040/05.

85 Cfr. Corte Constitucional sentencia C-614/02 y C-332/05.

86 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-614/02.

87 Sobre la distinción entre tema, asunto nuevo y fórmula concreta, puede consultarse la sentencia C-376/08 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

88 *Ibíd.*

89 Corte Constitucional, sentencia C-1092 de 2003 (MP Álvaro Tafur Galvis; SPV Jaime Araujo Rentería, AV Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett). En este caso la Corte resolvió, entre otras cosas, declarar inexecutable la expresión “al solo efecto de determinar su validez” contenida en el numeral 2 del artículo 250 de la Constitución Política —artículo 2 del Acto Legislativo 03 de 2002—, por considerar que “(...) con la expresión añadida en el séptimo debate se integró al texto constitucional una limitación del alcance de la función del juez de control de garantías que no fue objeto de discusión en los debates que precedieron su inclusión. Al respecto, se observa que dicho texto representó una modificación esencial, en tanto restringió las facultades que desde el inicio se concibieron en cabeza de este funcionario judicial. || En efecto, el examen sobre la validez de la diligencia a cargo del juez de garantías, al que alude el aparte añadido, constituye una modificación esencial como quiera que antes que una precisión, termina circunscribiendo la función de aquel a una tarea de especificidad tal, que permite interpretar que quedan excluidas labores que a pesar de estar encaminadas a la protección de las garantías fundamentales de las personas, no pueden ser ejercidas por el funcionario judicial en tanto no las abarca la competencia definida en dichos términos.” (acento fuera del texto original)

91 Cfr., entre otras, las Sentencias C-1488 de 2000, C-500 y C-1108 de 2001, y C-198 de 2002.

92 Cfr. Sentencia C-282 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

93 M.P. Fabio Morón Díaz.

94 En tal sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-753 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Jaime Araujo Rentería). En este caso resolvió declarar exequible un aparte del párrafo transitorio adicionado al artículo 15 del Acto Legislativo N° 01 de 2003 —acerca de las calidades y el período del Registrador Nacional del Estado Civil—, adicionado por la Comisión Primera de la Cámara en el 7° debate, pues consideró que no se violaron los principios de ‘consecutividad’ e ‘identidad’ debido a que el señalamiento del período institucional del Registrador Nacional del Estado Civil ‘siempre estuvo presente’ en los cuatro debates de la primera vuelta y de la segunda vuelta. La Corte señaló que “(...) aun cuando tal párrafo tiene efecto jurídico propio, es un ‘instrumento necesario’ y con una ‘relación de conexidad evidente’ con el nuevo texto normativo, expedido por el Constituyente Derivado con una ‘finalidad específica’, para ‘clarificar una situación jurídica concreta’ y de enorme trascendencia en el tránsito legislativo entre la norma constitucional anterior y la nueva. (...)”

95 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-332/05.

96 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1040/05, fundamento jurídico 5.8.4.

97 *Ibidem*.

98 La norma citada era la siguiente:

“Artículo 10º— El numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política quedará así:

‘8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.

Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el numeral 8 del presente artículo no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo.”

99 En efecto al sustentar a la Plenaria la decisión de la Comisión de adicionar una precisión al

numeral 8° del artículo 179 de la Constitución, el Representante Tonny Jozame Amar dijo: “[u]n tema importante, siempre se ha dicho que nadie puede ser elegido cuando los períodos coinciden; pero sin embargo, hay jurisprudencias que admiten la renuncia. Entonces queda establecido que la renuncia de todas maneras no valida la inhabilidad, ese va a ser un punto muy importante, quien salga elegido cumple el período, si renuncia, no vale la renuncia para efectos de otra elección.” (acento fuera del texto original) GC N° 356 de 2003

100 Aunque el informe de ponencia para primer debate refiere a reformar todo el numeral octavo, en realidad la modificación radica en la adición de la frase “La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad”. Ello debido a que los demás apartados se limitan a transcribir la versión original del citado numeral, según el cual “Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos periodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.”

101 Las constancias corresponden a las expresadas por los senadores Samuel Arrieta Buelvas, Carlina Rodríguez Rodríguez y Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu.

102 GC. 773/09. Pág. 18.

103 Ley 5ª/92. Artículo 108. Cierre del debate. Cualquier miembro de la respectiva corporación podrá proponer el cierre del debate por suficiente ilustración, transcurridas tres (3) horas desde su iniciación, aun cuando hubiere oradores inscritos. El presidente, previa consulta con los miembros de la mesa directiva, aceptará o negará la proposición. Su decisión podrá ser apelada. || Las intervenciones sobre suspensión o cierre de un debate no podrán exceder de cinco (5) minutos.

104 Estas consecuencias jurídicas de aprobar la proposición de suficiente ilustración fueron explicadas en la sentencia C-473/04 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), del modo siguiente:

“.3. Tal como lo ha señalado la Corte de manera reiterada, a la etapa de votación sólo se procede bajo el supuesto de la suficiente ilustración, cuya determinación se deja en manos de los congresistas que participan en el debate respectivo, a través de la figura regulada en los artículos 108 y 164 de la Ley 5ª de 1992. La suficiente ilustración se presenta, de manera general, cuando en la respectiva célula legislativa la mayoría de los congresistas que la

componen consideran que cuentan con los elementos de juicio adecuados para tomar una determinación, después de que ha transcurrido un lapso preestablecido en el cual las diferentes fuerzas políticas hayan expresado su posición. A través de esta figura, a la vez que se racionaliza la duración del debate y se respeta la decisión mayoritaria sobre la continuación del mismo, se garantizan condiciones de participación a las minorías, tal como pasa a verse. || De conformidad con lo que establece la Ley 5ª de 1992, la comisión o plenaria cuentan con los elementos de juicio necesarios para adoptar una decisión, en tres circunstancias distintas. En primer lugar, cuando se aprueba una moción de suficiente ilustración, luego de que han transcurrido tres horas desde el inicio del debate, si así lo solicita alguno de los miembros de la comisión o de la plenaria, a pesar de que todavía haya oradores inscritos (artículo 108, Ley 5ª de 1992). Esta circunstancia garantiza que la intervención de las minorías en el debate no pueda ser impedida o silenciada por la simple decisión de las mayorías. El espacio de deliberación pública debe ser respetado por las mayorías. No obstante, una vez cumplidos los requisitos que garantizan la deliberación, la declaración de suficiente ilustración también respeta la voluntad de las mayorías de expresar una decisión, si éstas deciden que cuenta con elementos de juicio suficientes para tomar una decisión y aprueban cerrar el debate de tal forma que un congresista o grupo de congresistas no bloqueen la posibilidad de decidir a través de tácticas parlamentarias como el “filibusterismo.” || En segundo lugar, las comisiones o las plenarias cuentan con elementos de juicio adecuados cuando, a solicitud de un congresista, se aprueba una moción de suficiente ilustración en relación con un artículo que haya sido debatido en dos sesiones (artículo 164, Ley 5ª de 1992). Y en tercer lugar, hay suficiente ilustración cuando a pesar de no haber transcurrido tres horas de iniciado el debate o no haberse discutido un artículo en dos sesiones, no hay oradores inscritos y las mayorías que componen la comisión o la plenaria aprueban cerrar el debate y proceden a la votación, previa solicitud del Presidente de la respectiva comisión o plenaria. Si bien la Ley 5ª de 1992 no consagra expresamente esta posibilidad, ella se infiere claramente de las facultades que le otorga la Ley 5ª de 1992 al Presidente de la respectiva célula para organizar el debate (Artículos 102, 103, 104, y 108, Ley 5ª de 1992) y de los principios de interpretación del reglamento que consagra el artículo 2 de la Ley 5ª de 1992.”

105 *Ibíd.* Pág. 29.

106 Acerca de los efectos de imposibilidad de trámite de una iniciativa luego de su

“hundimiento” y la equivalencia de las consecuencias jurídicas entre el hundimiento y el archivo, Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-816/04 (Ms.Ps. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes), fundamento jurídico 75).

107 GC. 558/08. Pág. 5.

108 Ibídem. Pág. 6.

109 Vid. Supra, nota 52.

110 Esta posibilidad fue analizada por la Corte en la sentencia C-1108/01 (Ms.Ps. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Uprimny Yepes). Sobre el particular, la Sala consideró que “No es de recibo el argumento del demandante en el sentido de que en los debates en la Cámara de Representantes se optó por no regular la materia, razón por la cual sobre la misma no habría texto aprobado sobre el cual pudiese versar el debate en el Senado, porque tanto en primer como en segundo debate en la Cámara, se incluyó en el articulado que fue aprobado, un texto conforme al cual los juegos hípicos se seguirían rigiendo por la Ley 6ª de 1992, alterando de manera expresa la propuesta que había sido presentada por el Gobierno sobre el particular. En un proyecto de ley orientado a expedir el régimen propio de los monopolios de juegos de suerte y azar, llamado en principio a regular íntegramente la materia, tal referencia implica una clara opción del legislador, sobre la cual hubo expresa manifestación de voluntad legislativa. || En primer y segundo debates el legislador optó por mantener vigente un régimen especial para los juegos hípicos. En los debates en el Senado de la República el legislador decide revisar ese régimen, para proponer, primero, una regulación específica para las apuestas sobre carreras foráneas y luego, en el texto que fue finalmente aprobado, una regulación concreta tanto del régimen de las apuestas nacionales como del que se aplicaría a las apuestas sobre carreras foráneas. || Es claro, entonces, que estamos ante un proyecto que fue aprobado de manera distinta en Cámara y Senado. La Cámara se pronunció por mantener el régimen vigente hasta ese entonces para los eventos hípicos y el Senado optó por modificarlo y por regular de manera expresa las apuestas hípicas sobre carrera foráneas. || Sobre una misma materia hubo expresiones de voluntad legislativa diferentes y ello es posible conforme a la Constitución, porque si bien de acuerdo con los principios de identidad y consecutividad, debe existir identidad en cuanto a las materias aprobadas en los cuatro debates, tal identidad no se predica de la manera como

tales materias sean tratadas en los distintos debates, que puede ser distinta, como efecto de la posibilidad que tienen las Cámaras de introducir adiciones o modificaciones a los proyectos. || Tal situación daba lugar a la aplicación de lo previsto en el artículo 161 de la Constitución, sobre la integración de comisiones accidentales para que preparen el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara, como en efecto aconteció. || Lo anterior es así porque, de acuerdo con el artículo 160 de la Constitución, durante el segundo debate podrán introducirse al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que se juzguen necesarias, al paso que conforme al artículo 161, cuando surgieren discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, las mismas se resolverán mediante la integración de comisiones accidentales que prepararán el texto que será sometido para decisión final en la sesión plenaria de cada Cámara.”

111 La obligatoriedad de que los textos introducidos por las comisiones accidentales de conciliación versen sobre asuntos debatidos en las plenarios ha sido una constante en la jurisprudencia constitucional. Así, en la sentencia 282/95. (MP: Carlos Gaviria Díaz), la Corte examinó una demanda contra el artículo 157 de la Ley 100/93, que define los tipos de participaciones en el sistema de seguridad social en salud. Esta norma fue acusada porque según los demandantes la comisión de conciliación no incluyó los apartes aprobados en la Cámara de Representantes sobre el sistema de salud de los indígenas, por lo cual fueron excluidos del texto finalmente aprobado por las plenarios. Al examinar el trámite legislativo, la Corte constató que las plenarios de Senado y Cámara habían aprobado textos disímiles, por lo cual la comisión de conciliación podía proponer un texto alternativo dirigido a subsanar las discrepancias. La Corte desestimó el cargo, y afirma que respecto de los artículos que presenten discrepancias, las comisiones accidentales pueden incluso incluir textos nuevos siempre que no modifique sustancialmente el proyecto o cambie su finalidad. En criterio de esta Corporación “...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 obtengan la aprobación de las Plenarios de las Cámaras y no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad...”

Del mismo modo, en la sentencia C-198/02 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), la Corte declaró la exequibilidad del procedimiento surtido por la norma del Código Penal que reguló las circunstancias atenuantes del delito de aborto. En esa ocasión, se puso en cuestión la competencia de la comisión accidental de conciliación para regular la materia, a pesar que

las plenarios habían aprobado versiones diferentes de las citadas causales, por lo que la comisión introdujo una fórmula novedosa para resolver la discrepancia. La Corte consideró que dicho trámite no vulneraba el artículo 161 C.P., en la medida en que a pesar de las modificaciones, el asunto había sido objeto de debate en ambas plenarios. Para sustentar su conclusión, esta Corporación expresó que “La facultad de las comisiones accidentales para conciliar textos divergentes las autoriza no sólo para modificar su contenido, sino incluso para crear textos nuevos si de esta forma se logran superar las diferencias. Las comisiones accidentales de conciliación están autorizadas para superar las diferencias que se presenten en los proyectos de ley aprobados válidamente por las plenarios de las corporaciones legislativas, estando habilitadas para modificar e inclusive adoptar textos nuevos siempre y cuando se encuentren vinculados con la materia que dio origen al proyecto de ley correspondiente y no impliquen su modificación sustancial. Por consiguiente, si las propuestas de dicha comisión, aún tratándose de textos nuevos, guardan conexidad temática con los textos aprobados por las cámaras, y por ende no alteran su sentido y finalidad, el texto correspondiente no estará viciado de inconstitucionalidad.”

112 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-370/06. En esta sentencia se declaró, entre otros asuntos, inexecutable los artículos 70 y 71 de la Ley 975/05, tradicionalmente denominada como de Justicia y Paz. Tales artículos fueron considerados contrarios a la Constitución, debido a que en su trámite se contravino el principio de consecutividad.

113 Ahora bien, al margen de la falta de competencia de las comisiones accidentales de conciliación para reintroducir el texto no debatido por la Plenaria del Senado, merced de la comprobada elusión del debate, debe la Sala enfatizar que el trámite de conciliación en segunda vuelta tuvo lugar en abierta violación de los derechos de las minorías parlamentarias. Ello teniendo en cuenta que analizado el Acta de la sesión plenaria del Senado del 19 de junio de 2009, (GC. 774 del en la que se discutió y votó el informe de conciliación del proyecto de acto legislativo, la Corte advierte que el informe fue aprobado a partir del procedimiento de votación simple (comúnmente denominada pupitrazo), sin que los senadores que conformaban la minoría para el asunto tuvieran oportunidad de debatir la irregular reintroducción del texto por parte de la comisión de conciliación. Esto se hace evidente en la constancia dejada luego de la votación por parte del senador Javier Enrique Cáceres Leal, acompañada con la firma de otros senadores que también conformaban la minoría, en la que pone de presente la existencia de irregularidad antes comentada. Al

respecto, en el Acta de la sesión se lee lo siguiente:

“Por Secretaría se da lectura a una constancia presentada por el honorable Senador Javier Enrique Cáceres Leal.

Bogotá, D. C., 18 de junio de 2009

CONSTANCIA:

El suscrito Senador se permite dejar la siguiente constancia para que haga parte del acta de la presente sesión y sea inserta en el expediente del proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2008 Senado.

La Comisión de conciliación de conformidad con la Constitución Política, la Ley 5ª de 1992 y los pronunciamientos de la Corte Constitucional se excedió en sus competencias al haber incluido en la conciliación el tema de los concejales y diputados, ya que este artículo no fue votado, considerado, ni aprobado por el honorable Senado, o sea que el mencionado artículo no cumplió con el principio de consecutividad como lo ha considerado la Corte en más de 50 sentencias, dentro de ellas, la 033 de 2009, 614 de 2002, etc, etc.

Este artículo solo tuvo cuatro debates de los ocho que exige la Constitución y teniendo en cuenta que cada norma constitucional es autónoma, sería imposible predicar la unidad de materia.

Inmediatamente esta reforma se convierta en norma constitucional procederé a presentar la demanda ante la honorable Corte Constitucional por vicios de forma, con la seguridad de que antes de que se inicien las inscripciones para el Congreso, la Corte Constitucional me Cederá la razón, y la voluntad popular no se verá restringida para apoyar sus líderes al Congreso de la República, dentro de ellos a los concejales y diputados que se ganaron ese respaldo por el buen ejercicio de sus funciones.” Cfr. GC. 774/09. Pág. 25.

114 Esta Corte ha señalado que, a pesar de que en principio los informes de ponencia deben ir firmados por todos los ponentes, en caso de divergencia de criterios entre ellos, la falta de firma de quienes que se apartaron de la posición mayoritaria, no constituye realmente un vicio de procedimiento, pues esa situación “no tiene la suficiente entidad para viciar la legitimidad de la publicación del informe ponencia para segundo debate. En efecto, las

discrepancias entre los ponentes no pueden llegar al punto de torpedear el proceso legislativo, a través de conductas negativas que desvirtúan la función legislativa”. Sentencia C-055 de 1995. MP Alejandro Martínez Caballero, fundamento 8.

115 Art. 129: Votación ordinaria. Se efectúa dando los congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre...

116 En el punto 8.1.3 de la sentencia, se afirma que en la ponencia para cuarto debate se hizo una síntesis de las constancias expresadas en la Comisión Primera sobre la exclusión del artículo que reformaba el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución. Y en el punto 8.1.8 se dice: “En el informe de ponencia mayoritario para octavo debate, se hizo referencia al trámite surtido en el séptimo debate. En ese acápite se destacó, entre otros aspectos, que la Comisión Primera del Senado había suprimido el texto modificadorio del artículo 179-8 C.P....”

117 Sentencia C-040/2010, punto 8.3.2