

Sentencia C-1039/04

TRAMITE LEGISLATIVO-Principios

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance en las proposiciones de enmienda o proposiciones aditivas

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Debe concordarse con el principio de instrumentalidad de las formas

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-Consecuencias que se derivan de su aplicación

LEY-No toda vulneración de una regla sobre formación implica inconstitucionalidad

VICIO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Convalidación en el proceso de formación de la ley

INFORME A LA CAMARA PLENA PARA SEGUNDO DEBATE-Alcance del requisito de consignar las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo/INFORME A LA CAMARA PLENA PARA SEGUNDO DEBATE-Presentación y publicación

“i) el requisito señalado en el tercer inciso del artículo 160 superior y en el artículo 175 de la Ley 5ª de 1992 es exigible en el caso del trámite de los actos legislativos, ii) que su finalidad es la de permitir a los miembros del Congreso conocer las distintas propuestas o iniciativas presentadas, y el motivo por el cual algunas de ellas fueron rechazadas, para garantizar su participación activa en el desarrollo del proceso legislativo iii) que la omisión en que pueda incurrirse no implica necesariamente que se vicie el trámite legislativo, pues dicha omisión podrá ser subsanada con la inclusión en la ponencia de las menciones que hagan falta, sin que pueda procederse al análisis de la misma en plenaria hasta tanto dicha inclusión no se haya efectuado iv) que en relación con la ponencia misma la Ley 5ª establece que ésta podrá bien ser publicada bien, para agilizar el debate, distribuida por cualquier medio mecánico sin perjuicio de su posterior reproducción en la Gaceta del Congreso”.

INFORME A LA CAMARA PLENA PARA SEGUNDO DEBATE-Subsanación de vicio en el señalamiento de la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión Primera del Senado y las razones que determinaron su rechazo

El hecho de no señalar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo-, no implica necesariamente que se vicie el trámite legislativo, pues dicha omisión podrá ser subsanada con la inclusión en la ponencia de las menciones que hagan falta, no pudiéndose en todo caso proceder al análisis de la misma en plenaria hasta tanto dicha inclusión no se haya efectuado. En el presente caso la Corte advierte que constatada por el Senador Darío Martínez la omisión consistente en no haberse incluido en la ponencia la mención de todas las proposiciones que él hizo en la Comisión primera del Senado y de las razones que motivaron su rechazo, este solicitó a los demás ponentes que su informe, se considerara como una adición a la ponencia. Solicitud que fue acogida por los demás ponentes y así se hizo saber a la Plenaria a través de la lectura integral de dicho informe, cuyo contenido además posteriormente se solicitó reproducir por medios mecánicos. En este sentido mal puede entenderse que se haya

vulnerado el tercer inciso del artículo 160 superior y el artículo 175 aludido

ADICION DE PONENCIA-No publicación en la Gaceta del Congreso

La publicación previa de la adición efectuada a la ponencia por iniciativa del senador Martínez y que fuere aceptada por los demás ponentes no era un requisito que resultaba exigible en este caso, contrariamente a lo que pretende el actor, pues ni siquiera dicha publicación previa resultaba exigible en relación con el texto de la ponencia dado que de acuerdo con el artículo 156 “para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso”. Frente a un supuesto como el planteado, -en el que se hizo necesario adicionar la ponencia-, es lógico interpretar que el mecanismo señalado en el artículo 156 es aplicable igualmente para así agilizar el trámite del proyecto,-como efectivamente fue solicitado a la Presidencia del Senado por el Senador Martínez- sin perjuicio de que esta adición se publicara posteriormente en la Gaceta del Congreso, -tal como en este caso ocurrió.

Referencia: expediente D-5001

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 03 de 2002, “por el cual se reforma la Constitución Nacional”

Actor:

Humberto Rey Barón

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veintidos (22) de octubre del año dos mil cuatro (2004)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Humberto Rey Barón presentó demanda en contra del Acto Legislativo No. 03 de 2002, “por el cual se reforma la Constitución Nacional”.

Así mismo, se solicitó a los citados funcionarios certificar el quórum y las mayorías con que se aprobaron las disposiciones que conforman el Acto Legislativo objeto de impugnación, en cada uno de los debates, tanto en la primera como en la segunda vuelta.

Igualmente el Magistrado Sustanciador ordenó fijar en lista las normas acusadas para

asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del presente proceso al Señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministro del Interior y de Justicia, al Fiscal General de la Nación y al Defensor del Pueblo para los efectos legales pertinentes. Así mismo, ordenó invitar a la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Andina de Juristas y al Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

En auto de fecha 12 de febrero de 2004 el Magistrado Sustanciador requirió al Secretario General del Senado de la República para que enviara con destino al presente proceso copia de las Gacetas del Congreso números 244, 245, 258 de 2002 y 28, 29, y 31 de 2003.

Posteriormente, mediante auto del 4 de marzo de 2004, el Magistrado Sustanciador, una vez visto el informe secretarial respectivo y recibidas las pruebas solicitadas, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y correr traslado al Señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

A través de oficio No. DP-255 del 11 de marzo de 2004, el Procurador General de la Nación manifestó a la Corte que se encontraba impedido para conceptuar sobre la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, toda vez que, en su condición de Procurador General participó en la discusión del proyecto que dio origen al Acto Legislativo No. 03 de 2002 objeto de revisión. En consecuencia, solicitó a esta Corporación que de aceptar el impedimento manifestado, ordenara dar traslado del presente proceso al Viceprocurador General de la Nación habilitado legalmente para actuar.

Mediante auto del 24 de marzo de 2004, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió el impedimento manifestado por el Procurador General de la Nación para rendir el concepto fiscal dispuesto por el artículo 242 numeral 2, en concordancia con el artículo 278 numeral 5 de la Carta Política, en el expediente D-5001. En dicha providencia, la Sala aceptó el impedimento manifestado por el Procurador General y, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 numeral 3 del Decreto 262 de 2000, ordenó que una vez levantada la suspensión decretada en el proceso de la referencia con ocasión del impedimento propuesto por el Procurador General de la Nación, se corriera traslado, por el término restante, al Señor Viceprocurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.¹

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Viceprocurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45.040 del 20 de diciembre de 2002.

“ACTO LEGISLATIVO 03”

(diciembre 19)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 116 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

Artículo 2°. El artículo 250 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 250. La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá:

1. Solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas.

El juez que ejerza las funciones de control de garantías, no podrá ser, en ningún caso, el juez de conocimiento, en aquellos asuntos en que haya ejercido esta función.

La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar excepcionalmente capturas; igualmente, la ley fijará los límites y eventos en que proceda la captura. En estos casos el juez que cumpla la función de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, al solo

efecto de determinar su validez.

3. Asegurar los elementos materiales probatorios, garantizando la cadena de custodia mientras se ejerce su contradicción. En caso de requerirse medidas adicionales que impliquen afectación de derechos fundamentales, deberá obtenerse la respectiva autorización por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías para poder proceder a ello.

4. Presentar escrito de acusación ante el juez de conocimiento, con el fin de dar inicio a un juicio público, oral, con inmediación de las pruebas, contradictorio, concentrado y con todas las garantías.

5. Solicitar ante el juez de conocimiento la preclusión de las investigaciones cuando según lo dispuesto en la ley no hubiere mérito para acusar.

6. Solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito.

7. Velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal, la ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa.

8. Dirigir y coordinar las funciones de policía Judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.

9. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.

El Fiscal General y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

En el evento de presentarse escrito de acusación, el Fiscal General o sus delegados deberán suministrar, por conducto del juez de conocimiento, todos los elementos probatorios e informaciones de que tenga noticia incluidos los que le sean favorables al procesado.

Parágrafo. La Procuraduría General de la Nación continuará cumpliendo en el nuevo sistema de indagación, investigación y juzgamiento penal, las funciones contempladas en el artículo 277 de la Constitución Nacional.

Artículo 3°. El artículo 251 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:

1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.

2. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los servidores bajo su dependencia.

3. Asumir directamente las investigaciones y procesos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren, lo mismo que asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos. Igualmente, en virtud de los principios de unidad de gestión y de

jerarquía, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley.

4. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto.

5. Otorgar, atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de Policía Judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación.

6. Suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público.

Artículo 4°. Transitorio. Confórmase una comisión integrada por el Ministro de Justicia y del Derecho, el Fiscal General de la Nación, quien la presidirá, el Procurador General de la Nación, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, o los delegados que ellos designen, tres Representantes a la Cámara y tres Senadores de las Comisiones Primeras, y tres miembros de la Academia designados de común acuerdo por el Gobierno y el Fiscal General, para que, por conducto de este último, presente a consideración del Congreso de la República a más tardar el 20 de julio de 2003, los proyectos de ley pertinentes para adoptar el nuevo sistema y adelante el seguimiento de la implementación gradual del sistema.

El Congreso de la República dispondrá hasta el 20 de junio de 2004 para expedir las leyes correspondientes. Si no lo hiciere dentro de este plazo, se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de dos meses para que profiera las normas legales necesarias al nuevo sistema. Para este fin podrá expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos correspondientes incluidos en la ley estatutaria de la administración de justicia, la ley estatutaria de habeas corpus, los Código Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía.

Con el fin de conseguir la transición hacia el sistema acusatorio previsto en el presente Acto Legislativo, la ley tomará las previsiones para garantizar la presencia de los servidores públicos necesarios para el adecuado funcionamiento del nuevo en particular, el traslado de cargos entre la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, la Defensoría del Pueblo, y los organismos que cumplen funciones de policía judicial. El Gobierno Nacional garantizará los recursos para la implementación gradual del sistema acusatorio y para la consolidación de un Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Artículo 5°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su aprobación, pero se aplicará de acuerdo con la gradualidad que determine la ley y únicamente a los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia que en ella se establezca. La aplicación del nuevo sistema se iniciará en los distritos judiciales a partir del 1° de enero de 2005 de manera gradual y sucesiva. El nuevo sistema deberá entrar en plena vigencia a más tardar el 31 de diciembre del 2008.

Parágrafo transitorio. Para que el nuevo sistema previsto en este Acto Legislativo pueda aplicarse en el respectivo distrito judicial, deberán estar garantizados los recursos suficientes para su adecuada implementación, en especial la de la Defensoría Pública. Para estos

efectos, la comisión de seguimiento de la reforma creada por el artículo 4° transitorio, velará por su cumplimiento.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Alfredo Ramos Botero.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

William Vélez Mesa.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

REPUBLICA DE COLOMBIA GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dado en Bogotá, D. C., a 19 de diciembre de 2002.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Justicia y del Derecho, encargado de las funciones del despacho del Ministro del Interior,

Fernando Londoño Hoyos.”

III. LA DEMANDA

El demandante afirma que en el trámite del acto legislativo censurado se incumplió con el principio de publicidad, ya que en la ponencia para segundo debate de la primera “vuelta” en el Senado de la República, no se incluyó la relación de las propuestas presentadas y rechazadas en el primer debate en la Comisión Primera, omitiendo así la exigencia que en este sentido prevén el artículo 160 superior y el artículo 175 del Reglamento del Congreso.

Señala que en la sesión plenaria del 18 de junio de 2002 (Acta No. 37 publicada en la Gaceta del Congreso 244 del 20 de junio de 2002), el Senador Darío Martínez Betancourt advirtió la omisión referida y para subsanar el yerro presentó, en la misma sesión, un escrito complementario o de ampliación de ponencia, en el que informó que la ponencia minoritaria por él suscrita en el primer debate, propuso modificar los artículos 29 y 249 de la Constitución y negar el numeral 3 del artículo 7° del proyecto, que modificaba el artículo 251 Superior; así mismo, indicó las razones que tuvo la Comisión para rechazar cada una de las propuestas. El demandante informa que el senador Luis Humberto Gómez Gallo estuvo de acuerdo con el Senador Martínez Betancourt en que los ponentes habían incurrido en la omisión referida y accedió a suscribir la adición, a la cual la plenaria de la Corporación impartió aprobación tal como consta en la Gaceta del Congreso señalada.

En estas circunstancias, concluye que la plenaria del Senado de la República discutió y aprobó una adición de la ponencia para segundo debate, sin que ésta fuera publicada previamente en la Gaceta del Congreso.

De manera que, asegura, se incumplió con el principio de publicidad, mediante el cual se debe garantizar el conocimiento del contenido de las propuestas a los ciudadanos y a los propios congresistas, para que adopten decisiones responsables e informadas. La irregularidad descrita la pone en evidencia, en criterio del demandante, la circunstancias de que la Senadora Piedad Córdoba solicitó en la sesión plenaria referida que se le indicara el contenido de la ponencia adicional del Senador Martínez, sin que la presidencia hubiere satisfecho su petición (páginas 26 y 27, Gaceta del Congreso 244), frente a lo cual dejó constancia indicando “que hay un vicio de fondo en la tramitación del proyecto”.

Finalmente, observa que la publicación de la ponencia adicional en la Gaceta del Congreso No. 244 de 2002, no subsanó el vicio de procedimiento al que se ha hecho referencia, como quiera que fue posterior a su discusión y aprobación. Concluye entonces que el trámite del acto legislativo sometido a examen vulnera los artículos 157 y 160 superiores, así como los artículos 156, 157, 175 y 185 de la Ley 5ª de 1992.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

La entidad señalada, a través del Director de Ordenamiento Jurídico, interviene en el presente proceso para solicitar que se declare la constitucionalidad de la norma acusada, con fundamento en las consideraciones que enseguida se sintetizan.

Después de hacer un recuento del trámite legislativo, el representante del Ministerio hace énfasis en que el cargo planteado por el accionante, referido a la vulneración del artículo 160 superior y 175 del Reglamento del Congreso, parte de una errónea interpretación, toda vez que, a su juicio, confunde los conceptos de “propuestas” y “enmiendas”. En cuanto a las primeras indica que se trata de las “iniciativas legislativas presentadas por las personas a quienes la norma superior faculta para ello, mientras que las segundas son las modificaciones que los parlamentarios proponen a los textos de las iniciativas legislativas.”²

Así las cosas, asegura que la única propuesta que se tenía era “el Proyecto de Acto Legislativo objeto de debate y las proposiciones presentadas por el otro ponente según lo expresado corresponden a enmiendas.”

Por otra parte indica que no se vulneró el artículo 157 superior, como tampoco los artículos 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992, pues los ponentes presentaron en el término reglamentario el informe de ponencia correspondiente para el debate de la primera vuelta en la Plenaria del Senado, y éste fue publicado en la Gaceta No. 232 del 14 de junio de 2002. Enfatiza que por si quedara alguna duda al respecto, uno de los ponentes al inicio de la sesión leyó y explicó³ lo relacionado con las proposiciones que había presentado ante la Comisión Primera y las razones de esta célula legislativa para negarlas, conducta que permitió a la Plenaria conocer las proposiciones que habían sido objeto de debate y negadas.

El interviniente llama la atención acerca de que la normas relacionadas con el trámite

legislativo “nunca deben interpretarse en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes, o dificultar la libre discusión democrática en el seno de la corporaciones representativas, pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental.”⁴. Solicita, en consecuencia, que frente a los cargos planteados se declare ajustado a la Constitución el Acto Legislativo 03 de 2002.

2. Fiscalía General de la Nación

El Fiscal General de la Nación, interviene en el presente proceso para solicitar a la Corte que declare la constitucionalidad de la norma acusada con base en los argumentos que se resumen a continuación.

El señor Fiscal General de la Nación asegura que en el trámite de la norma sometida a examen no se vulneró el principio de publicidad y en sustento de su afirmación hace referencia a la intervención del Senador José Renán Trujillo en la sesión del 18 de junio de 2002 de la plenaria de la Corporación en la que indicó: “Señor Presidente, dos aclaraciones, la primera de ellas: La Presidencia haciendo uso de lo autorizado por el reglamento interno del Congreso, dio su autorización para que la publicación de la ponencia se hiciera por medios mecánicos, de esa manera se actuaba al interior de la Comisión Primera del Senado de la República, razón por la cual considero que la publicación se surtió con lo establecido en el reglamento interno del Congreso.”⁵

Del mismo modo afirma que el requisito que el demandante echa de menos fue satisfecho “mediante una adición a la ponencia por uno de los coponentes, en que se detalló (sic) las proposiciones surtidas en primer debate y las razones que determinaron su rechazo, que no afectó el principio de racionalidad deliberativa y decisoria como se desprende de una certificación emanada por parte del Secretario General del Senado de la República que por su pertinencia esta intervención transcribe:”

“Que previamente a la votación del proyecto de acto legislativo No. 12 Senado, No. 237 Cámara 2002, ‘POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTICULOS 182, 184, 186, 234, 235, 250 y 251 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA’, realizada en la sesión ordinaria del día 18 de junio de 2002, las proposiciones aditivas se dieron a conocer a los Honorables Senadores, teniendo en cuenta el siguiente procedimiento: Presentadas las proposiciones aditivas al proyecto, los miembros de la corporación en plenaria, se enteraron del contenido de las proposiciones aditivas, firmando los adherentes al texto y antes de ser sometidas a consideración y aprobación de la plenaria de la corporación, estas fueron leídas por la secretaria, con el fin de ser conocidas por los honorables senadores.”⁶

3. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, atendiendo la invitación hecha por esta Corporación, allegó el concepto preparado por el académico Augusto Ibáñez Guzmán, en el que se solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada.

El interviniente inicia su exposición haciendo un breve recuento de las sentencias emitidas por esta Corporación respecto del acto legislativo acusado, resaltando que a pesar de que los cargos expuestos en tales oportunidades apuntaban a vicios supuestamente acaecidos en la

segunda vuelta del trámite legislativo, la Corte estudió todo éste incluyendo el trámite de la primera vuelta, en el que de acuerdo con la demanda ahora planteada se habría incumplido con el requisito de publicidad.

En estas condiciones, concluye que el trámite de la norma se encuentra estudiado; señala que de la lectura de las gacetas que lo documentan se advierte que en efecto el Senador Darío Martínez Betancourt presentó por aparte una ponencia ante la Comisión y la Plenaria del Senado, pero “una y otra, nada agregan o varían a los temas y discusiones que ya se habían realizado en el seno del Congreso de la República.” Así las cosas, estima que el requisito previsto en el inciso tercero del artículo 160 constitucional no puede interpretarse como un formalismo y en ese sentido “nada agrega la consignación de posturas, si ellas han sido debatidas en anterior trámite y no propiamente en la comisión que va a adelantar dicho debate. Concluye entonces que “nada nuevo se presenta en el paso de la Comisión a la Plenaria, luego nada nuevo se debía informar. Tal la finalidad de la norma, tal la imposibilidad de vulneración”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Viceprocurador General de la Nación, allegó el concepto número 3576, recibido el 1º de junio de 2004, en el que solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con las consideraciones que se resumen enseguida.

En torno del vicio alegado por el demandante, la Vista Fiscal observa que, en efecto, el Senador Darío Martínez Betancourt presentó ante la Comisión Primera del Senado una ponencia adicional a la ponencia mayoritaria y que las dos fueron publicadas en la Gaceta del Congreso No. 210 de 2002 y debatidas en dicha célula legislativa. Por otra parte, indica que para el segundo debate que se surtiría en la Plenaria del Senado de la República, la ponencia respectiva fue publicada, como se constata en la Gaceta del Congreso No. 232 de 2002. Aclara que en la sesión plenaria del 18 de junio de 2002, el Senador Betancourt precisó que durante los debates en Comisión él había suscrito una ponencia de minoría y que en la ponencia que se presentó a la Plenaria se omitió informar sobre las propuestas que fueron consideradas y rechazadas por la Comisión Primera del Senado, pero como en dicha Comisión “se lograron unos acuerdos pactados democráticamente a través de una amplia discusión, él no tendría ningún problema en suscribir la ponencia, previa la lectura de su escrito de ampliación de ponencia complementario de la ponencia. (Gaceta del Congreso No. 244 del 20 de junio de 2002, página 11)”.

En estas condiciones, la Vista Fiscal advierte que el Senador Martínez leyó y explicó cada una de las proposiciones que él había hecho en la Comisión primera del Senado y expuso las razones que determinaron su rechazo (Gaceta del Congreso No. 244 de 2002, página 11), frente a lo cual el Senador Gómez Gallo acogió la propuesta del Senador Martínez, en el sentido de darle un tratamiento de proposición aditiva a la adición sugerida por él “y a continuación la plenaria le imparte su aprobación a la proposición con la que termina la ponencia, con la adición del honorable Senador DARIO MARTINEZ BETANCOURT (página 12 de la Gaceta 244 de 2002).”

El señor Viceprocurador indica, además, que ante la inconformidad de la Senadora Piedad Córdoba en relación con la falta de publicación de la “ponencia de la minoría”, el Senador

Darío Martínez Betancourt aclaró que “él ha estado de acuerdo con la ponencia principal y la ha suscrito, y que lo que presentó no fue una ponencia de minorías sino una complementación a la ponencia principal que ha sido apoyada por los coponentes” (Cfr. Gaceta del Congreso No. 244 de 2002, página 26)”.

De acuerdo con dicho recuento, la Vista Fiscal concluye que durante la sesión plenaria del Senado de la República realizada el 18 de junio de 2002, se analizó ampliamente la enmienda presentada por el Senador Martínez y, si bien la misma no fue objeto de publicación en la Gaceta 232 de 2002, ello no representa un desconocimiento del principio de publicidad.

Al respecto, luego de hacer referencia a la jurisprudencia de esta Corporación en torno del alcance del artículo 160 superior y del 175 del reglamento del Congreso, hace énfasis en que “ni los preceptos de la Constitución Política ni los de la Ley 5ª de 1992, exigen que las enmiendas sean publicadas en la Gaceta del Congreso, pero sí deben ser leídas en su integridad, como lo prescribe el artículo 125 de la Ley 5ª de 1992”7.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 1º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

Como quiera que el control sobre este tipo de normas no es de carácter oficioso, sino rogado⁸, el examen de constitucionalidad que se hará a continuación se limitará a resolver la acusación planteada por el demandante.

2. Oportunidad de la acción

La acción de inconstitucionalidad contra los Actos Legislativos, sólo procede dentro del año siguiente a su promulgación, según lo prescribe el inciso segundo del artículo 379 de la Constitución. En el presente caso como se señaló en el auto admisorio, el acto Legislativo 03 de 2002 fue publicado en el Diario oficial 45.040 del 20 de diciembre de 2002 y la demanda fue presentada el 28 de noviembre de 2003, es decir, dentro del término a que se ha hecho referencia.

3. La materia sujeta a examen

Para el actor en el trámite del Acto Legislativo 03 de 2002 no se atendió el principio de publicidad respecto de la ponencia para segundo debate de la primera “vuelta” en el Senado de la República, ya que, no se incluyó en ella la relación de las propuestas presentadas y rechazadas en el primer debate en la Comisión Primera, omitiendo así la exigencia que en este sentido prevén el artículo 160 superior y el artículo 175 del Reglamento del Congreso y con lo que además se habría desconocido el artículo 157 de la Constitución y los artículos 156, 157 y 185 de la Ley 5ª de 1992.

Los intervinientes coinciden en que no asiste razón al actor por lo que solicitan la declaratoria

de constitucionalidad de la norma acusada al tiempo que hacen énfasis en que i) el actor confunde los conceptos de propuestas legislativas y enmiendas a dichas propuestas que pueden ser presentadas por los congresistas; ii) el principio de publicidad, como toda norma de procedimiento, debe analizarse de manera finalista y no como un mecanismo para entorpecer o impedir el debate legislativo; iii) en el presente caso ninguna vulneración de los artículos 160 constitucional y 175 de la Ley 5ª de 1992 se constata pues antes de debatirse la ponencia para segundo debate ésta fue adicionada por los ponentes que suscribieron la proposición presentada por el senador Darío Martínez; iv) que dicha adición no solo fue leída sino explicada por el senador Martínez y por tanto conocida previamente a la votación del informe con que terminaba la ponencia; v) que en consecuencia en manera alguna puede considerarse vulnerado el principio de razonabilidad deliberativa y decisoria que sustenta el principio de publicidad invocado por el actor.

Por su parte el señor Viceprocurador General de la Nación solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada con argumentos similares a los ya enunciados. La vista fiscal destaca además i) que ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992 exigen que una enmienda como la que se realizó en éste caso deba necesariamente ser publicada en la Gaceta oficial para garantizar el principio de publicidad, ii) que en el presente caso no se trataba de una ponencia minoritaria -como lo habría entendido la senadora Piedad Córdoba en la intervención que invoca el actor-, sino de un complemento a la única ponencia que fue discutida por la plenaria del Senado de la República en donde para garantizar precisamente el principio de razonabilidad deliberativa y decisoria que sustenta el principio de publicidad el senador Darío Martínez leyó y explicó -antes de que dicha ponencia con la adición señalada fuera debatida y aprobada por la corporación-, el alcance del debate surtido en la Comisión Primera del Senado en relación con las ponencias que allí se presentaron y en particular las razones que llevaron a esa célula legislativa a rechazar algunas de las propuestas por él presentadas y a acoger otras.

Corresponde a la Corte, en consecuencia, establecer si respecto del trámite surtido en la Plenaria del Senado de la República en la primera vuelta del estudio del Acto Legislativo 03 de 2002, en relación con la ponencia presentada a dicha plenaria, que fue adicionada por los ponentes a petición del senador Darío Martínez, se atendieron o no los mandatos contenidos en el tercer inciso del artículo 160 superior, y en el artículo 175 de la Ley 5ª de 1992, así como las demás normas invocadas por el actor atinentes al respeto del principio de publicidad durante el trámite legislativo.

4. Consideraciones preliminares

Previamente la Corte considera necesario hacer algunas precisiones en torno a i) El alcance del principio de publicidad en el trámite legislativo y sus implicaciones; ii) El contenido y alcance de las normas invocadas por el actor como vulneradas; iii) El trámite surtido en la Comisión Primera y en la Plenaria del Senado de la República durante la primera vuelta del Acto Legislativo 03 de 2002.

4.1 El alcance del principio de publicidad en el trámite legislativo y sus implicaciones

Por expreso mandato del artículo 157 Superior, para que un proyecto pueda convertirse en ley de la República, es imprescindible que el mismo cumpla con los siguientes requisitos: (i)

que haya sido publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; (ii) que haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, o en su defecto, en sesión conjunta de las Comisiones Permanentes de cada Cámara; (iii) que haya sido aprobado en cada Cámara en segundo debate; y finalmente, (iv) que haya obtenido la sanción del Gobierno.

A partir de dicho texto, en concordancia con los mandatos contenidos en los artículos 158 a 163 superiores, así como en la Ley 5ª de 1992, la jurisprudencia ha desarrollado tres principios que resultan fundamentales para el desarrollo del trámite legislativo, a saber, los principios de publicidad⁹, identidad¹⁰ y consecutividad¹¹.

En relación con todos ellos esta Corporación ha hecho particular énfasis en la importancia de los debates reglamentarios en el proceso de formación de las leyes, y en la necesidad de que en ellos tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación, dado que: “[a] través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República”¹².

En cuanto se refiere concretamente al principio de publicidad la Corte en la Sentencia C-760 de 2001 hizo un completo análisis de su alcance en el trámite legislativo, al tiempo que hizo particular énfasis en el necesario conocimiento previo a la votación de los textos sometidos a consideración de los congresistas como requisito mínimo de “racionalidad deliberativa y decisoria”.

En dicha sentencia la Corte destacó que i) la garantía que le compete preservar a esta Corporación es la publicidad del proyecto o de las proposiciones sometidas a su aprobación, como condición necesaria para que los congresistas tengan oportunidad de intervenir en su discusión y por lo tanto, para que se pueda surtir válidamente el debate parlamentario¹³, ii) que el principio de publicidad no puede considerarse un derecho subjetivo del cual puedan disponer libremente los congresistas, sino una garantía institucional de representación efectiva para los asociados por lo que, esta garantía prevalece aún cuando las mayorías y las minorías parlamentarias deciden aprobar un texto desconocido, iii) el requisito de publicidad de los proyectos de ley, se cumple respecto del texto del proyecto sometido a aprobación de cada Cámara, con su publicación en el órgano oficial de comunicación del Congreso, que es la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. artículo 157). Igualmente, las ponencias, con las modificaciones al texto que ellas propongan, deben publicarse de la misma manera, como lo indica el artículo 156 del Reglamento del Congreso; no obstante, para agilizar el trámite del proyecto, este requisito de publicidad puede ser suplido por la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la célula legislativa que los va a discutir; iv) En cuanto a las proposiciones de enmienda o a las proposiciones aditivas que se presenten por los congresistas ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso exigen su publicación previa en la referida Gaceta, pero sí su lectura íntegra previamente a la votación (artículos 125 y 133 del Reglamento del Congreso); vi) que la jurisprudencia atendiendo la flexibilidad

que la nueva Carta quiso introducir al debate parlamentario, ha aceptado que dichas proposiciones pueden llegar a conocerse por cualquiera de los siguientes medios: por su publicación en la Gaceta del Congreso, aunque este requisito no es exigido; por su lectura oral antes de ser debatidas y antes de ser votadas, o por la distribución previa de la reproducción del documento que las contiene, entre los miembros de la célula legislativa que las va a debatir y a votar, a fin de que puedan ser leídas y por lo tanto conocidas por éstos; y que vii), no basta que se informe que existen unas proposiciones, sino que el conocimiento de las mismas debe recaer sobre su contenido expreso y completo¹⁴.

Cabe precisar que respecto de dicho principio de publicidad, como de los demás principios que rigen el trámite legislativo, la Corte ha hecho énfasis en que éste debe concordarse con el principio de instrumentalidad de las formas, según el cual, las formas procesales no tienen un valor en sí mismas y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo¹⁵.

Al respecto cabe recordar que el desconocimiento de un requisito de procedimiento para la formación de las normas, puede no acarrear necesariamente su inconstitucionalidad, cuando a pesar de ello se advierte que los valores y principios que con aquél se quieren salvaguardar no sufrieron menoscabo alguno. En este sentido la jurisprudencia de la Corte ha tenido oportunidad de precisar:

“Los requisitos no están diseñados para obstruir los procesos o hacerlos más difíciles. Según el principio de instrumentalidad de las formas, las formas procesales no tienen un valor en sí mismas y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo. Tal concepción tiene entonces plena aplicación en la interpretación de las reglas constitucionales que gobiernan la aprobación de las leyes. Y de ese principio derivan al menos dos consecuencias, en primer lugar la interpretación del alcance de las normas que gobiernan la formación de las leyes es realizada teniendo en cuenta los valores materiales que esas reglas pretenden realizar (art. 1º, 2º y 228 de la Constitución). Por esta razón la Corte ha dicho que “las normas constitucionales relativas al trámite legislativo nunca deben interpretarse en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes, o dificultar la libre discusión democrática en el seno de las corporaciones representativas, pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental¹⁶.

Pero, y esta es la segunda consecuencia, ello no implica que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores significativos. Esta Corte ha aclarado entonces que la flexibilización del trámite de las leyes establecida en la Carta de 1991 “no significa que los vicios en que pueda incurrirse carezcan de trascendencia en términos que en ocasiones puedan llevar a la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley que adolezca de los mismos.”

(...)

Así, en primer término, es claro que 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 .

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.”¹⁷ (Subraya fuera de texto)

4.2 El contenido y alcance de las normas invocadas por el actor como vulneradas

El actor centra su demanda en la supuesta vulneración del artículo 160 superior, así como del artículo 175 de la Ley 5a de 1992, en relación con la omisión en que se habría incurrido en la ponencia para segundo debate por parte de los ponentes, que fue advertida por el senador Darío Martínez y que motivó la adición a que se ha hecho referencia. Resulta pertinente en consecuencia detenerse sobre el contenido y alcance de dichas disposiciones.

Al respecto cabe precisar que para la fecha en que fue aprobado el Acto Legislativo 03 de 2002 no se encontraba vigente el Acto Legislativo 01 de 2003 que adicionó el artículo 160 superior¹⁸ por lo que el texto del artículo 160 a tomar en cuenta es el siguiente:

Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.

Todo Proyecto de Ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente.”

En relación con dicho artículo el actor alude específicamente a su tercer inciso que establece que en el informe a Plenaria para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.

Dicho texto debe concordarse con el artículo 175 de la Ley 5a de 1992 en el que se precisa que la omisión del requisito enunciado imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión.

El tenor del artículo es el siguiente:

“ARTÍCULO 175. CONTENIDO DE LA PONENCIA. En el informe a la Cámara Plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo. La omisión de este requisito

imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión.”

En ese orden de ideas de llegar a incurrirse en la omisión aludida la Plenaria de la Corporación respectiva no podrá considerar la ponencia hasta tanto no se subsane la omisión, es decir hasta tanto no se incluya en ella la referencia a las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo.

La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que la ponencia que se presenta ante la plenaria cumple con el requisito en comento cuando en ella se señala, así sea en términos generales, la referencia sobre los artículos respecto de los cuales se presentaron propuestas que resultaron negadas o rechazadas.¹⁹

La jurisprudencia ha indicado igualmente que el requisito a que se ha hecho referencia resulta exigible en el caso de los actos legislativos en función del respeto del principio de publicidad y tiene como propósito fundamental permitir a los miembros del Congreso conocer las distintas propuestas o iniciativas presentadas, y el motivo por el cual algunas de ellas fueron rechazadas, para garantizar su participación activa en el desarrollo del proceso legislativo.

Al respecto ha dicho la Corte:

“La mención que se hizo en la sentencia C-222/97 de algunas de las disposiciones del Reglamento del Congreso que resultan aplicables al trámite de los Actos Legislativos, no es taxativa sino meramente enunciativa, puesto que allí solamente se citaron aquellas normas que de una u otra manera se relacionaban con las acusaciones presentadas en esa oportunidad. Por tanto, no es posible afirmar que son éstos los únicos preceptos de tal ordenamiento que rigen el procedimiento de reforma de la Constitución cuando lo lleva a efecto el Congreso. Corresponde entonces a esta Corporación al ejercer el control constitucional, analizar en cada caso particular y concreto las normas del Reglamento que rigen el trámite de los Actos Legislativos y determinar aquéllas relativas a los proyectos de ley que también serían aplicables, por expresa remisión del artículo 227 de la ley orgánica. Cabe preguntar, entonces, si el mandato constitucional del inciso 3 del artículo 160 y, por ende, el del Reglamento del Congreso, son aplicables a los Actos Legislativos. La respuesta es afirmativa, pues no existe razón alguna que justifique su inaplicabilidad. En efecto, la obligación que se consagra en el canon constitucional citado emana del principio de publicidad y tiene como propósito fundamental permitir a todos los miembros del Congreso conocer las distintas propuestas o iniciativas presentadas, y el motivo por el cual algunas de ellas han sido rechazadas, permitiendo de esta manera una participación más activa e integral en el desarrollo del proceso legislativo”.

Ahora bien, cabe señalar que los artículos 160 inciso tercero de la Constitución y 175 de la Ley 5ª de 1992, a su vez, deben concordarse con los artículos 156 y 157 de la misma Ley 5ª de 1992 -a los que igualmente alude el actor-, que regulan el trámite en las comisiones permanentes y cuyo tenor es el siguiente:

“ARTÍCULO 156. PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA PONENCIA. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias, al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación

se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes.

Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.”

“ARTÍCULO 157. INICIACIÓN DEL DEBATE. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo.

No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión.

El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate.

Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate.

Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término.”

En atención al artículo 185 de la Ley 5ª de 199220 dichas normas deben entenderse aplicables en el debate en plenaria y por tanto resulta exigible en relación con la ponencia, bien la publicación (art. 157), bien la autorización por el Presidente de la reproducción de la ponencia por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Corporación, sin perjuicio de su posterior reproducción en la Gaceta del Congreso.

4.3 Reseña del trámite de las ponencias surtido en la Comisión Primera y en la Plenaria del Senado de la República durante la primera vuelta del Acto Legislativo 03 de 2002

Del trámite surtido para la expedición del Acto Legislativo 03 de 2002 “por el cual se reforma la Constitución Nacional”²¹, cabe destacar para efectos del presente proceso lo acontecido tanto en la comisión Primera del Senado de la República, como en la Plenaria de la misma Corporación en relación con las ponencias presentadas a consideración de cada una de dichas células legislativas.

4.3.1 La actuación adelantada en la Comisión Primera del Senado de la República en relación con las ponencias presentadas a dicha célula legislativa.

Después de surtidos los dos primeros debates de la primera vuelta en la Cámara de Representantes del proyecto de Acto Legislativo No. 12 de 2002 Senado, 237 Cámara, la iniciativa llegó a la Comisión Primera del Senado cuyo presidente designó como ponentes a los Senadores Luis Humberto Gómez Gallo, Cecilia Rodríguez González, Germán Vargas Lleras y Darío Martínez Betancourt.

Ante la Comisión Primera del Senado se presentaron dos ponencias que fueron publicadas en la Gaceta del Congreso No. 210 del 6 de junio de 2002. Una de ellas denominada mayoritaria suscrita por los Senadores Luis Humberto Gómez Gallo, Cecilia Rodríguez González y Germán Vargas Lleras que obra en las páginas 1-6 de la Gaceta y, por separado, una denominada minoritaria suscrita por el Senador Darío Martínez Betancourt que obra en las páginas 6-10 de la misma.

Las dos ponencias fueron consideradas en la sesión de la Comisión llevada a cabo el 6 de junio de 2002 y documentada en la Gaceta del Congreso No. 297 del martes 23 de julio del mismo año. Los dos informes concluyeron con la solicitud de que se diera debate al proyecto y frente a tal correspondencia fue el propio Senador Martínez quien dedicó parte de su intervención a aclarar que su ponencia no podía calificarse como disidente. Al respecto arguyó:

“Decía hace un instante que yo había presentado una ponencia no disidente en estricto sentido, porque las Ponencias son disidentes cuando proponen lo contrario en la parte sustancial de lo que propone la ponencia mayoritaria en este caso. Mi informe termina con la Proposición consabida de que désele primer debate al proyecto XX, pero discrepamos en el pliego de modificaciones que han propuesto mis compañeros de ponencia en los temas que yo me voy a permitir puntualizar y en los cuales voy a invocar la conciencia política y la conciencia moral de los miembros de la Comisión Primera.”

Ante esta circunstancia, el Presidente de la Comisión Primera del Senado, Senador José Renán Trujillo García, dirigiéndose a la Senadora Cecilia Rodríguez González, en su condición de vocera de la ponencia mayoritaria, le solicito que “[D]e acuerdo con los informes que han presentado tanto usted como el Senador Darío Martínez, existen artículos de coincidencia. Les agradecería ponerse de acuerdo y presentan aquí a la Presidencia, cuáles artículos no tienen discusión, no tienen contradicción para que sean votados inicialmente y excluimos aquellos artículos que tengan algún tipo de discusión. Por favor. Mientras vamos dando el uso de la palabra.”

Posteriormente, a fin de hacer claridad sobre la metodología que habría de adoptarse para la votación respectiva el Presidente de dicha célula legislativa aclaró: “A ver honorables Senadores. Para evitar confusiones. Hay un Pliego que fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes. Esa es la aprobación que hizo esa corporación. Para los efectos prácticos del estudio interno nuestro, hay un Pliego de Modificaciones firmado por tres honorables Senadores. Esta Comisión considerará entonces ese como el Pliego Original para nuestra discusión. Y hay una Proposición Sustitutiva que debe considerarse del Informe presentado por el honorable Senador Darío Martínez. Simplemente yo he ordenado que se

lea lo aprobado por Cámara para información de ustedes, pero para que evitemos entonces confusiones, vamos a dar lectura a cada artículo en la propuesta original planteada por los tres honorables Senadores y damos lectura a la aquella Proposición Sustitutiva presentada por el Senador Darío Martínez. Votaremos primero la Proposición Sustitutiva presentada por el Senador Darío Martínez tal como lo ordena el Reglamento del Congreso. ¿de acuerdo?”

Así las cosas, se procedió a votar como proposiciones sustitutivas las iniciativas expuestas en el pliego de modificaciones presentado por el Senador Martínez Betancourt, de manera que cuando dichas proposiciones resultaran aprobadas por la Comisión habría de entenderse que desaparecía “la principal” (Cfr. artículo 114 de la Ley 5a de 1992), esto es, la contenida en la ponencia mayoritaria. Como resultado de dicho procedimiento se obtuvo:

- Respecto del artículo primero del pliego mediante el cual se proponía la modificación del artículo 182 de la Constitución Política, la Comisión adoptó la proposición del Senador Martínez²². La ponencia mayoritaria proponía que no se hiciera modificación alguna a la norma superior referida.

- En cuanto al artículo segundo del pliego mediante el cual se proponía la modificación del artículo 183 de la Constitución Política, la Comisión adoptó la iniciativa²³ del Senador Martínez. La ponencia mayoritaria proponía que no se hiciera modificación alguna a la norma superior referida.

- En cuanto al artículo tercero del pliego que preveía la modificación del artículo 184 de la Constitución y respecto del cual la ponencia mayoritaria proponía que no se hiciera modificación alguna a la norma superior referida, el trámite surtido en la Comisión se encuentra documentado en el acta en los siguientes términos:

“Leído el artículo tercero del pliego de modificaciones presentado por el honorable Senador Martínez, que modifica el artículo 184 de la Constitución Política, y abierta su consideración intervinieron los honorables Senadores:

Honorable Senador Darío Martínez Betancourt:

Señor Presidente. Una moción de orden. Ese artículo coincide plenamente con el aprobado por la Cámara y con el que trae el Pliego de Modificaciones de los ponentes mayoritarios. No tiene ninguna modificación, mas sin embargo hagan la verificación respectiva.

Votaremos el que está incluido en su informe, honorable Senador Darío Martínez. ¿artículo tercero?

Señorita Lucena González Quiroga, Secretaria (E.) Comisión Primera de Senado:

Artículo Tercero. El artículo 184 de la Constitución Política quedará así: Artículo 184. La pérdida de investidura será decretada por el Consejo de Estado, Sala Electoral en Primera Instancia y Consejo en Pleno en Segunda. En un término no mayor a 90 días hábiles.

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:

Moción de Orden.

Honorable Senadora Cecilia Rodríguez González-Rubio:

Presidente ese Tercero. En este momento la secretaría que es, se refiere al artículo 184 de la Constitución. Solamente está en el Pliego de Modificaciones del Senador Darío Martínez. No está ni el Pliego Original que viene de Cámara, ni en el mío, el de los Senadores Vargas, Gómez y yo.

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:

Senador Martínez.

Honorable Senador Darío Martínez Betancourt:

Corrijo. Efectivamente en el Pliego de Modificaciones mayoritario no está, pero sí está en el original aprobado por la Cámara. Ahí le corrijo Senadora. Si está aprobado por la Cámara.

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:

Continúe con la lectura del artículo Tercero propuesto en la iniciativa del Senador Martínez.

Señorita Lucena González Quiroga, Secretaria (E.) Comisión Primera de Senado:

Artículo 184. La pérdida de investidura será decretada por el Consejo de Estado, Sala Electoral en Primera Instancia y Consejo en Pleno en Segunda, en un término no mayor a 90 días hábiles, contados a partir de la solicitud formulada por la mesa directiva de la Cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.

La ley señalará el procedimiento para tramitarla, con observancia del debido proceso y graduará la duración de la sanción en garantía del principio de proporcionalidad.

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:

Se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. Quienes estén por la afirmativa...

Honorable Senador Jorge León Sánchez Meza:

Con la venia. Que nos leyeran el texto original del artículo 184 de la Constitución.

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:

Procedamos a dar lectura.

Señorita Lucena González Quiroga, Secretaria (E.) Comisión Primera de Senado:

Artículo 184 de la Constitución Política. La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la Cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.

Está leído el artículo 184 de la Constitución.

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:

Senador Martínez.

Honorable Senador Darío Martínez Betancourt:

Tres modificaciones sustanciales que se hacen. Primero. Las dos instancias. La primera en cabeza de la Sala Electoral y la segunda en cabeza del Consejo en Pleno.

Segundo. Se amplía el término a 90 días.

Tercero. Se refiere a la ley el señalamiento del procedimiento para garantizar el principio de proporcionalidad. Esas son las modificaciones.

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:

Continúa la discusión. Anuncio que va a cerrarse, Senador Rojas.

Honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Señor Presidente, había prometido no hablar en el articulado, porque dije que votaba en contra de todo el proyecto. Pero no es para fastidiar a nadie Senador Angel ni nada de eso. Es para dejar constancia de mi voto en contra, pero también para decirle al Senado que debieran tener mucho cuidado al aprobar este artículo, porque actualmente hay una ley que reglamenta la pérdida de investidura, una ley que hicimos nosotros.

¿Qué va a pasar en el interregno mientras rige esta reforma y sale la nueva ley? No habría ley para tramitar pérdida de investidura en ese interregno. Entonces es por colaborar Senador Angel. Habría que prever algún artículo Transitorio. Para que no haya un interregno en el que no se puede declarar la pérdida de investidura, pero insisto en que voto en contra del artículo.

Honorable Senador Darío Martínez Betancourt:

Esa duda es válida, pero está superada por el Consejo de Estado. Hasta cuando nosotros nos tardamos en expedir la Ley 144, ellos utilizaron el procedimiento ordinario para aplicar la pérdida de la investidura mucho tiempo.

Está establecido en el Código Contencioso Administrativo.

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:

Continúa la discusión. Senador Sánchez.

Honorable Senador Jorge León Sánchez Meza:

Yo agrego Presidente, que eso sería tanto como decir que todas las reformas constitucionales tendrían que venir de la mano de sus leyes reglamentarias, así que obviamente la Constitución en ese sentido la podemos reformar, ya vendrá la ley que la reglamente con base pues en el procedimiento normal que siguen las leyes que reglamentan los actos

legislativos. Gracias Presidente.

Previo anuncio que se cerraba la consideración del artículo tercero en el texto que presentó el Senador Darío Martínez en su informe de ponencia, fue cerrado y sometido a votación fue aprobado previa verificación solicitada por el honorable Senador Gustavo Guerra, por el siguiente resultado:

Votos emitidos: 13.

Votos afirmativos: 9.

Votos negativos: 4.

Siendo la 1:15 p.m., la Presidencia pregunta a los miembros de la Comisión si se declaran en sesión permanente y por contestar en forma afirmativa fue decretada." (Subraya fuera de texto)

- En torno del artículo cuarto del pliego de modificaciones propuesto por el Senador Martínez y relacionado con las modificaciones del artículo 186 superior, la Corte advierte que en el curso del debate y con posterioridad a una amplia deliberación sobre el punto, aquél accedió a retirar la iniciativa planteada en dicho pliego y suscribir una proposición concertada con la Senadora Cecilia Rodríguez quien actuaba como vocera de quienes suscribieron la ponencia mayoritaria. Así se documentó en el acta este procedimiento:

A ver honorables Senadores. Yo quiero informarles lo siguiente. Estamos en la discusión de una Proposición sustitutiva del Senador Darío Martínez. Como esto es una propuesta en conjunto del Senador Martínez y la Senadora Rodríguez. Pregunto honorable Senador Darío Martínez, ¿usted retira su Proposición sustitutiva?

Honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt:

Si señor Presidente, yo retiro la Proposición sustitutiva, la hemos reemplazado con la que usted acaba de leer.

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera Senado:

Muy bien. Entonces queda como Proposición sustitutiva la que acaba de leerse a través de la Secretaría.

En uso de la palabra el Senador Darío Martínez solicitó permiso para retirar el texto que presenta en el pliego de modificaciones y así poder presentar una propuesta sustitutiva.

Preguntada la Comisión si concedía permiso para retirar el artículo cuarto presentado en su pliego de modificaciones, por contestar en forma afirmativa, fue retirado, y por lo tanto el Senador Darío Martínez, radicó la siguiente propuesta:

Proposición número 107

El artículo cuarto quedará así:

El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 186. De los delitos que cometan los Congresistas conocerán como investigador y acusador la Fiscalía General de la Nación previa petición de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia de conformidad con la ley, a través del señor Fiscal General o su delegado ante la Corte, y como juzgador en primera instancia, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y en segunda instancia la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

Firmado honorable Senador Darío Martínez.

Abierta y cerrada la consideración de la Moción número 107 y sometida a votación fue aprobada, previa verificación solicitada por el honorable Senador Gustavo Guerra, por el siguiente resultado:

Votos emitidos: 16.

Votos afirmativos: 13.

Votos negativos: 3.

Con constancia expresa del voto negativo del Senador Héctor Helí Rojas.” (Subraya fuera de texto)

- La Comisión aprobó, así mismo, el artículo quinto del pliego de modificaciones presentado por el Senador Martínez Betancourt que proponía modificar el artículo 234 de la Constitución Política.²⁴

- En torno del artículo sexto del pliego de modificaciones, referido a las modificaciones del artículo 235 superior, el Senador José Renán Trujillo presentó la proposición aditiva No. 108 que al ser votada junto con la norma propuesta por el Senador Martínez resultó aprobada por la comisión.²⁵

- El artículo séptimo del pliego de modificaciones que aludía a la reforma del artículo 249 de la Constitución Política, fue retirado en forma voluntaria por el Senador Martínez Betancourt, previa autorización para el efecto de la Comisión. Cabe anotar que la ponencia mayoritaria no preveía modificación alguna sobre la norma superior referida. Algunas de las explicaciones que se dieron por el autor de la propuesta sobre esta determinación se consignaron en el acta así:

“Honorable Senador Darío Martínez Betancourt:

Sí. El tema no es fácil, yo sé y seguramente esta propuesta va hacer derrotada, pero déjeme decir Presidente dos cosas, está cogiendo fuerza como mi candidatura.

Déjeme decirle unas dos cosas muy rápidas señor Presidente. El Fiscal General de la Nación, dependiente directo del Presidente de la República en un régimen presidencialista. Con una Fiscalía con poderes omnímodos para nombrar y remover treinta y cinco mil empleados, sin carrera administrativa, sin concurso de méritos, con facultades de investigación y de acusación, con facultades de solicitar la acusación, la preclusión, de mover el principio de

oportunidad con sentencia anticipada, investigando a los congresistas, a los altos funcionarios del Estado. Qué horror.

En nuestra cultura política, eso está muy bien. Allá en la vieja Europa, en los Estados Unidos, nos pesa la cultura Europea, la cultura, claro que nos pesa. Y obviamente Alemania no da toreros, sino filósofos, nosotros no damos filósofos, pero si hay algunos filósofos colombianos nuestros que piensan sobre el mundo y sobre la vida, como Alemania difícilmente dará toreros.

Pero si no somos capaces de producir y de crear nuestro derecho, especialmente nuestro derecho público, nosotros somos dueños de nuestras equivocaciones, de nuestras contingencias, tenemos nuestro propio Estado, los basamentos políticos de nuestro Estado son propios, son singulares, son creación histórica de nuestras vivencias. De nuestros ancestros, de nuestra propia cultura, de nuestros propios indios.

Pero yo ya me imagino el sistema acusatorio puro aplicado en el origen del Fiscal, dependiente directamente del Presidente de la República. Adiós justicia en Colombia, adiós imparcialidad en las investigaciones en Colombia. Si estamos saliendo de un debate eleccionario Presidencial muy duro, muy fuerte, que cosas que se dijeron y que se hicieron.

Creo que las heridas no están cicatrizadas y que supuestamente nos hemos ido civilizando, pero pensemos veinte años atrás, treinta años atrás, cuarenta años atrás y así como va este país, en esa involución, no en esa lucha dialéctica, sino en esa cosa circular de regresar a lo mismo y de volver a recoger lo mismo, yo me santiguo de imaginarme una Fiscalía con todos estos poderes y con un sistema acusatorio dependiente directamente de la Presidencia de la República, pero bien presidente, este tema yo quisiera que se discuta y que sea discutido. Yo dejo constancia de que presenté la propuesta como ponente minoritario y que se abrió la discusión y tenemos la oportunidad de la Plenaria y de una segunda vuelta. Ya llevamos seis horas sesionando y con este tema podemos demorarnos unos dos días exclusivamente con el tema. Yo voy a retirar el artículo para que no me lo derroten, quiero salir victorioso esta tarde con este proyecto. Muchas gracias.

Como lo anunciara en su intervención el Senador Darío Martínez, solicitó a la Presidencia permiso para retirar dicho artículo.

Preguntada la Comisión si concedía permiso para retirar dicho artículo, por contestar en forma afirmativa fue concedido el retiro.” (Subraya fuera de texto)

En el acta posteriormente se precisó:

“Leído el título en el texto presentado en el Pliego de Modificaciones del Senador Darío Martínez y abierta su consideración, el Senador Darío Martínez, solicitó excluir el artículo 249, en virtud de haber sido retirado el artículo en el cual se solicitaba modificar el artículo constitucional 249 y previo anuncio que se cerraba su consideración fue cerrada con la exclusión propuesta por el Senador Martínez, y sometido a votación fue aprobado, previa verificación solicitada por el honorable Senador Gustavo Guerra Lemoine por el siguiente resultado:

Votos emitidos: 10.

Votos afirmativos: 9.

Votos negativos: 1.

Con constancia expresa del voto negativo del Senador Héctor Helí Rojas.”

- En cuanto al artículo octavo del pliego de modificaciones mediante el cual se proponían reformas al artículo 250 de la Constitución, los ponentes mayoritarios y el Senador Martínez concertaron un único texto que fue el considerado y votado por la Comisión. Así se desprende de lo consignado en el acta:

“Leído el artículo octavo del pliego de modificaciones presentado por el Senador Darío Martínez, que modifica el artículo 250 de la Constitución Política, en uso de la palabra la Senadora Cecilia Rodríguez informó que hay pleno acuerdo entre los ponentes, esto es, se tomaría para discusión el artículo octavo del pliego de modificaciones presentado por el Senador Darío Martínez, adicionándolo con el inciso segundo del numeral primero del informe principal, al igual que cambiando la expresión “juez competente” por “juez de conocimiento”.

Acorde con el informe Senatorial, la Presidencia abrió y cerró la consideración del artículo octavo, en los términos explicados por la Senadora Cecilia Rodríguez, y sometido a votación fue aprobado, previa verificación solicitada por el honorable Senador Gustavo Guerra Lemoine, por el siguiente resultado:

Votos emitidos: 12

Votos afirmativos: 11

Votos negativos: 1.

Con constancia expresa del voto negativo del Senador Héctor Helí Rojas.” (Subraya fuera de texto)

- Al advertir que la diferencia entre el artículo 9 del pliego de modificaciones propuesto por el Senador Martínez Betancourt y el correspondiente de la ponencia mayoritaria -artículo séptimo- que alude a la reforma del artículo 251 de la Constitución Política, consistía en que en el primero de ellos se proponía la eliminación del numeral tercero²⁶, el Senador Darío Martínez, considerando que en las intervenciones los Senadores solicitaron someter a votación este numeral, presentó la proposición número 110 de acuerdo con la cual:

“En el informe de ponencia denominado de mayoría, en el artículo noveno que modifica el artículo 251 de la Constitución, Niéguese el numeral tercero.

Presentado por el honorable Senador Darío Martínez.”

La Comisión, por su parte, negó esta iniciativa. En el acta se consignó:

“Abierta y cerrada la consideración de la Proposición número 110 y sometida a votación fue

negada, previa verificación solicitada por el Senador Gustavo Guerra Lemoine, por el siguiente resultado:

Votos emitidos: 12.

Votos afirmativos: 4.

Votos negativos: 8.”

En estas condiciones sobre este artículo se aprobó la iniciativa incluida en la ponencia mayoritaria así como una proposición aditiva presentada por el Senador José Renán Trujillo -número 109-27.

- Sobre el artículo transitorio en el curso del debate se llegó también a un acuerdo entre los ponentes que suscribieron la ponencia mayoritaria y el Senador Martínez. En el acta se documentó así:

“Leído el artículo décimo del pliego de modificaciones del Senador Darío Martínez, que trae un artículo transitorio, y abierta su consideración intervinieron los honorables Senadores:

Honorable Senadora Cecilia Rodríguez González-Rubio:

Gracias Presidente. No. Hay una diferencia en los dos Artículos y conversando con el Senador Darío Martínez, aunque le corresponde a él decirlo, él quiere retirar su artículo y pues ahora que tome la palabra para presentar el que está en la ponencia que presentamos los tres Senadores, porque es un poco más precisa, incluye la Ley Estatutaria de Hábeas Corpus, la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y falta el Ministro de Hacienda para todo lo que les comenté de los recursos, de la Defensoría Pública.

Entonces quizá es un poco más preciso el artículo y el Senador Darío Martínez está de acuerdo con que pongamos a consideración el artículo de la Ponencia...

Como lo solicitara en su intervención, la Presidencia preguntó a la Comisión si concedía permiso para retirar este artículo y por ser la respuesta afirmativa de los miembros de la Comisión fue retirado.

La Presidencia anunció que se entraría a decidir sobre el artículo transitorio de la ponencia principal, que en la numeración que traían sus ponentes, era el artículo 8º, abierta y cerrada su consideración y sometido a votación fue aprobado previa verificación solicitada por el Senador Gustavo Guerra Lemoine, por el siguiente resultado:

Votos emitidos: 12.

Votos afirmativos: 10.

Votos negativos: 2.” (Subraya fuera de texto)

- Similar decisión se adoptó respecto del artículo relacionado con la vigencia de la iniciativa. En efecto, sobre este punto el Senador Martínez adhirió a la versión de la norma incluida en la ponencia mayoritaria. Así se desprende de lo consignado en el acta:

“Leído el artículo de la vigencia del pliego de modificaciones presentado por el Senador Darío Martínez y abierta su consideración hizo uso de la palabra la honorable Senadora Cecilia Rodríguez, quien dijo:

Honorable Senadora Cecilia Rodríguez González-Rubio:

Que pena con los Senadores es realmente algo muy pequeño que por solicitud del Ministro de Justicia quisimos precisar en el artículo de vigencia simplemente. Si quieren lo leo directamente o se lo entrego a la Secretaría, es casi igual y simplemente para que deroga el presente Acto Legislativo rige a partir de su aprobación el nuevo sistema se aplicará de acuerdo con la Ley la cual establecerá el régimen de transición que iniciará en la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal a partir del 13 de enero/2004, y en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial el 1º de julio/2004. En los juzgados de conformidad con la Ley Estatutaria de administración de justicia de la siguiente manera:

Distritos el 1º de julio/2004, y en los juzgados penales de circuito y municipales entre el 1º de enero/2005 y hasta el 31 de diciembre/2007, respetando la gradualidad para que el nuevo sistema sea implementado por Distritos judiciales en forma sucesiva sin exceder el plazo señalado.

La intención, la preocupación del Ministro de justicia era que hubiese la posibilidad de hacerlo gradualmente sin que eso presentara un riesgo que luego de pronto invocando el derecho a la igualdad de que porqué se estaba haciendo primero en unos y luego en otros y eso fuese a complicar el proyecto. Simplemente de forma El Senador Darío Martínez había adoptado el artículo de vigencia de la ponencia nuestra de manera que no hay inconveniente con eso.

Como de la intervención de la Senadora Cecilia Rodríguez, se dedujera que hay consenso para el artículo de la vigencia y a la solicitud del Senador Darío Martínez, de retirar su propuesta para artículo de vigencia, solicitud acogida por los miembros de la Comisión, la Presidencia puso en consideración la siguiente proposición que trae texto para el artículo de la vigencia:

Proposición número 112

El artículo de la vigencia quedará así:

El presente acto legislativo rige a partir de su aprobación; el nuevo sistema se aplicará de acuerdo con la ley, la cual establecerá el régimen de transición que iniciará en la Corte Suprema de Justicia (Sala Penal) a partir del trece (13) de enero de 2004 y en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial el primero (1º) de julio de 2004. En los juzgados, de conformidad con la ley estatutaria de la administración de justicia, de la siguiente manera: Distritos el primero (1º) de julio de 2004 y en los juzgados penales de circuito y municipales entre el primero (1º) de enero de 2005 y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2007, respetando la gradualidad para que el nuevo sistema sea implementado por Distritos Judiciales en forma sucesiva, sin exceder el plazo señalado.

Firmado honorable Senadora Cecilia Rodríguez González-Rubio.

Votos emitidos: 11.

Votos afirmativos: 10.

Votos negativos: 1.

Con constancia expresa del voto negativo del Senador Héctor Helí Rojas.”

- Además de las iniciativas atrás reseñadas la Comisión también consideró la proposición No. 111 del Senador Martínez Betancourt para modificar el artículo 29 de la Constitución Política la cual fue negada por la Comisión.²⁸

Del recuento del trámite en la Comisión Primera del Senado de la República que acaba de hacerse se advierte que sólo dos propuestas de las presentadas por el senador Martínez Betancourt en su calidad de ponente fueron negadas por dicha célula legislativa. Éstas son las relacionadas con la supresión del numeral 3 del artículo 251 constitucional y la que proponía modificar el artículo 29 superior.

Las demás iniciativas incluidas en el pliego de modificaciones suscrito por el Senador Martínez no pueden reputarse como rechazadas por la Comisión, pues del recuento atrás efectuado se observa que el congresista decidió voluntariamente retirarlas, impidiéndose así que respecto de ellas se surtiera debate alguno; de manera que la propuesta realmente considerada y votada en cada caso fue el resultado de la concertación entre todos los congresistas coponentes designados, de lo cual se desprende que no existieron más propuestas que las efectivamente presentadas por ellos y que resultaron aprobadas en el curso del debate.

En efecto, se observa que el Senador Martínez Betancourt retiró²⁹ las iniciativas incluidas en el pliego de modificaciones que suscribió en forma separada respecto de los artículos 186, 250, el artículo transitorio y el relacionado con la vigencia, pues en el curso del trámite decidió, de común acuerdo con los demás ponentes, presentar a consideración de la Comisión un único texto en cada uno de estos casos. De igual manera, el congresista decidió voluntariamente retirar la iniciativa de modificar el artículo 249 de la Constitución, razón por la cual dicha célula legislativa no votó esta iniciativa y mal podría entenderse rechazada.

Así las cosas, retiradas las propuestas aún cuando en relación con algunas de ellas se abrió la discusión, es lo cierto que no existió una manifestación de voluntad de la Comisión para rechazarlas y por ello no podía exigirse que fueran incluidas en el informe de ponencia conocido por la Plenaria del Senado.

De todo ello se desprende a su vez que la ponencia para segundo debate, para cumplir con el requisito señalado en el numeral tercero del artículo 160 superior y en el artículo 175 de la Ley 5ª de 1992, sólo debía hacer referencia a que la Comisión había considerado y rechazado las propuestas del congresista para modificar el artículo 29 constitucional y suprimir el numeral 3 del artículo 251 superior.

4.3.2 La actuación adelantada en la Plenaria del Senado de la República en relación con la ponencia para segundo debate

Cumplido el trámite en la Comisión Primera del Senado, fueron designados como ponentes para el debate en Plenaria del Senado en el cuarto debate en primera vuelta del proyecto

12 de 2002 Senado, 237 de 2002 cámara los senadores Cecilia Rodríguez Gonzáles Rubio, Dario Martínez Betancourt, Luis Humberto Gómez Gallo y Germán Vargas Lleras.

La ponencia respectiva se publicó en la Gaceta del Congreso No. 232 del 14 de junio de 2002. Es precisamente en este punto en el que el demandante echa de menos la inclusión de las que denomina propuestas que fueron consideradas en la comisión y las razones que determinaron su rechazo, de acuerdo con lo establecido por el inciso tercero del artículo 160 constitucional y 175 del reglamento del Congreso.

Al respecto, iniciada la discusión de la proposición con que culmina el informe de ponencia, consta en el acta que el Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt, advirtió de la omisión en que se había incurrido a este respecto por lo que solicitó a los demás ponentes que se tomara en cuenta su informe, -en el que dejaba constancia de las propuestas presentadas por él en la Comisión que no fueron aprobadas, así como de las razones para su rechazo-, como una adición a la ponencia para segundo debate. Solicitud que fue acogida por los demás ponentes. El Senador Martínez procedió igualmente a leer y a explicar el texto de su informe.

A continuación se transcriben los apartes pertinentes del Acta N° 37 de la sesión ordinaria del Senado de la República del 18 de junio de 2002 publicada en la Gaceta del Congreso N° 244 del 20 de junio de 2002 en la que consta lo siguiente:

“Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2002 Senado, 237 de 2002 Cámara, por el cual se modifican los artículos 182, 184, 186, 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política.

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

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída, y concede el uso de la palabra al Oswaldo Darío Martínez Betancourt.

Palabras del honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt:

Gracias señor Presidente, señores Senadores, señor Fiscal General de la Nación; la Comisión Primera Constitucional Permanente actuamos cuatro coponentes, se presentaron dos ponencias, una de mayoría y una de minoría; yo suscribí una ponencia de minoría. En la discusión y en el debate del articulado, podríamos decir que en la Comisión Primera se lograron unos acuerdos pactados democráticamente a través de una amplia discusión.

Yo no tengo ninguna dificultad en suscribir la ponencia, pero es mi deber como Senador responsable, y como Abogado, antes de firmar esa ponencia hacerles caer en cuenta a los proponentes y al Senado de la República, de una omisión bastante de bulto y grave que se ha cometido en la elaboración de la ponencia; como yo tengo una fórmula para subsanar el impasse, permítame señor Presidente leer mi ampliación, mí escrito de ampliación de ponencia complementario de la ponencia que es muy corto, que es de puro derecho en aspectos de tipo procedimental, porque es la mejor manera de hacerle el favor a este proyecto de acto legislativo para que no vaya a acarrear contingencias de

inconstitucionalidad por vicios de forma.

Apreciado Presidente: En mi condición de proponente en el proyecto de la referencia, me permito complementar el informe de ponencia que suscribiera y presentara con anterioridad por las siguientes razones: El artículo 160 constitucional en su inciso tercero ordena; 'en el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo'. El artículo 175 del Reglamento del Congreso prescribe, 'contenido de la ponencia: En el informe a la Cámara plena para segundo debate el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo; la omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión.'

En la ponencia que se presentó se omitió informar a la plenaria sobre las propuestas que fueron consideradas y rechazadas en la Comisión Primera del Senado, a saber; primero, el suscrito ponente presentó la siguiente proposición aditiva la cual fue negada por la Comisión Primera del Senado por 7 votos a favor del rechazo y 5 en contra.

Proposición aditiva, 'el artículo 29 de la Constitución política de Colombia quedará así: artículo 29; el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa ante el Juez o Tribunal competente e imparcial, y la observancia de la plenitud de las formas propias de la acusación y el juzgamiento; en materia penal la ley permisiva favorable aún cuando sea posterior se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable; toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable; quien sea sindicado tiene derecho a la garantía de la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio en condiciones de igualdad frente a la acusación, a un debido proceso público oral, acusatorio sin dilaciones injustificadas, a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra, a impugnar la sentencia condenatoria y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Las funciones procesales de acusación, defensa y juzgamiento deben estar atribuidas a órganos distintos; es nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación del debido proceso acusatorio'.

Las razones que determinaron su rechazo en la Comisión Primera se fundamentaron en el temor de que un referéndum constitucional derogatorio podría derogar este nuevo artículo consagratorio del debido proceso acusatorio, por ser un derecho fundamental y porque el artículo 29 constitucional vigente se considera suficiente como marco regulatorio del nuevo sistema penal acusatorio que se requiere implantar.

Segundo, propuse como parte del pliego de modificaciones que presenté como proponente se negara el numeral tercero del artículo 7° del proyecto que modifica el artículo 251 de la Constitución política y que dice: 'Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación asignar y determinar libremente a sus funcionarios en las investigaciones y procesos, así mismo decretar el criterio y la posición que la fiscalía deba asumir en cada caso en desarrollo de los principios de unidad de gestión y de jerarquía'.

Esta propuesta fue negada por la Comisión Primera del Senado; en consecuencia sigue vigente esta norma original del proyecto; las razones que sustentaron esta decisión están basadas en que la nueva estructura meramente investigativa y acusatoria por parte de la Fiscalía General de la Nación no permiten otorgar autonomía a los funcionarios como los distintos fiscales por cuanto toda la responsabilidad debe recaer en forma exclusiva en el Fiscal General de la Nación.

Tercero, propuse en el mismo pliego de modificaciones la reforma al artículo 249 constitucional así, 'el Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia de terna enviada por la corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura previo concurso de méritos según lo determina la ley y no podrá ser reelegido, debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la corte Suprema de Justicia con especialidad en derecho penal'.

Esta propuesta fue debatida y discutida ampliamente en el seno de la Comisión Primera, no fue votada porque la retiré en orden a que el tema pueda ser debatido en la segunda vuelta, de esta manera señores Senadores y señor Presidente, contribuyo a subsanar a su debido tiempo un error de procedimiento en el trámite de este proyecto de reforma constitucional, de la simple lectura de las normas constitucionales y legales transcritas se puede colegir que se ha cometido una omisión, pretermitiendo un requisito constitucional en la elaboración de la ponencia para segundo debate que está para estudio de la plenaria del Senado, todo lo anterior está corroborado en la Sentencia C-543 de 1998 de la honorable Corte Constitucional, en la cual hace obligatorio el cumplimiento del mandato constitucional del inciso tercero del artículo 160 que he citado, dice la Corte: 'En efecto la obligación que se consagra en el canon constitucional citado emana del principio de publicidad y tiene como propósito fundamental permitir a todos los miembros del Congreso conocer las distintas propuestas o iniciativas presentadas y el motivo por el cual alguna de ellas han sido rechazadas permitiendo de esta manera una participación más activa e integral en el desarrollo del proceso legislativo'. Atentamente, Darío Martínez Betancurt, Senador o Ponente; señor Presidente, señores Senadores, señores Coponentes, yo les rogaría en orden a subsanar este error de procedimiento, que los señores Coponentes suscribieran esta adición de ponencia para que quede integrada a la ponencia principal que yo comparto y que yo apoyo, pero que no he firmado precisamente porque no cumplió con este requisito, de todas maneras me gustaría señor Presidente oír a mis compañeros ponentes a ver si ellos apoyan esta propuesta que acabo de hacer y entramos inmediatamente a la discusión de la proposición con que termina el informe, presento el escrito aditivo que acabo de leer.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Germán Vagas Lleras:

Señor Presidente, yo quiero, como el acto legislativo suscrita la adición que ha propuesto el Senador Martínez se va a discutir integralmente, quiero y lo digo en mi condición de Ponente también de este acto legislativo, que se discuta integralmente con una proposición aditiva que me propongo presentar con el número de firmas requeridas y que de la manera más sucinta expongo en los siguientes términos: A lo largo de la discusión del acto legislativo se ha abierto un debate sobre el tema del juzgamiento de los propios Congresistas, pero también los Altos Funcionarios del Estado, yo diría que por una omisión involuntaria en el

texto que está a consideración de la plenaria del Senado, omitimos la inclusión del Procurador General de la Nación como uno de los Altos Funcionarios del Estado que debe estar sometido a las mismas reglas de juzgamiento que el Fiscal General de la Nación y del Contralor General de la República.

Dejo presentada en Secretaría para que haga parte de la discusión integral del acto legislativo, una proposición integral que modificaría el artículo 174 que está a la consideración del Congreso, incluyendo al Procurador General y al Contralor General de la República, dos funcionarios que deben tener el mismo fuero, naturalmente la modificación incluiría también el 178 para incluir al Procurador General y al Contralor General y finalmente el 235 en su numeral cuarto, donde el único funcionario que fue excluido es el Procurador General de la Nación.

Sobra decir que como justificación, es natural que si el Fiscal hoy goza de ese fuero, no dejemos al Procurador General de la Nación en una condición excepcional en esta materia; me explico, la Procuraduría General de la Nación ejerce sus funciones frente a la Fiscalía, frente a la Contraloría, frente al Congreso, y no resulta natural, en mi entender que el Procurador General de la Nación no goce de fuero y pueda estar sometido a una investigación por parte de cualquier miembro de la Fiscalía General de la Nación, que es un organismo, naturalmente que está en los términos de la Constitución Nacional vigilado por la Procuraduría General, de manera que me parece que esta omisión involuntaria le hace un acto de justicia a la cabeza del Procurador General de la Nación y bastaría con incluir en la forma que viene redactada la Proposición en el 174, 178 Numeral Tercero, y 235 Numeral Cuarto al Procurador General de la Nación, a fin de que su juzgamiento opere igualmente a través de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, que es algo que se omitió en la Ponencia que hoy viene a la consideración de la Corporación, tiene el número de firmas requeridas, doce firmas y rogaría que se discuta como Proposición Aditiva, integrada al articulado sobre cuyo debate se va a abrir en estos momentos la discusión. Gracias.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancurt:

Gracias señor Presidente, el tema que propone el Senador Vargas es un tema bien importante; en mi ponencia para primer debate en la Comisión Primera yo toqué el tema y se lo debatió, seguramente no con la profundidad del caso, yo comparto la propuesta y agregaría lo siguiente: Los Procuradores tienen la misma categoría de los Jueces, las mismas prerrogativas y en consecuencia no se puede establecer una discriminación odiosa desde el punto de vista del fuero de juzgamiento de carácter penal o de carácter disciplinario, además, el Procurador General ejerce el poder prevalente en materia disciplinaria frente a todos los servidores públicos sin ninguna excepción, se menguaría su autonomía e independencia frente al ejercicio de ese poder disciplinario, si no los sustraemos de ser sujeto pasivo en las investigaciones de carácter penal que puedan adelantar la Corte Suprema de Justicia desde el punto de vista del juzgamiento o la Fiscalía General de la Nación desde el punto de vista de la investigación y de la acusación.

En la vieja Constitución, en la Constitución anterior del 91, gozaban de ese fuero Constitucional tanto el Procurador General de la Nación como los Ministros de Estado, efectivamente creo que no hubo razones válidas por parte de los Constituyentes del 91, para

haber sacado al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República, lo que se trata es de garantizar la autonomía y la independencia en el ejercicio de la potestad disciplinaria y yo le rogaría al Senador Vargas Lleras, que me haga suscribir también la propuesta, que como componente la voy a defender en su oportunidad, pero bien, para ponerle orden a la discusión del Proyecto de Reforma Constitucional señor Presidente, yo le rogaría que la propuesta que se acaba de hacer, se la tramite como una proposición aditiva cuando se discuta el articulado del proyecto, en este momento estamos discutiendo, debatiendo es la proposición con que termina el informe, como la ponencia es incompleta, yo me he permitido complementarla, porque de buena fe se cometió una omisión y esos errores cuestan caros, después en el examen eventual de inconstitucionalidad. Señor Presidente, el Coponente, el doctor Gómez Gallo me ha pedido el uso de la palabra, seguramente para disentir.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Luis Humberto Gómez Gallo:

Al contrario honorable Senador, quiero reconocer en mi condición de Coponente, que usted tiene la razón, omitimos en la ponencia esa parte, le agradezco que usted haya identificado esa situación, que como bien dice, más adelante en el examen de Constitucionalidad puede traernos inconvenientes, de tal manera que como Coponente, permítame suscribir con usted la proposición, estoy de acuerdo en el tratamiento que sugiere que se le de, que votemos la proposición con que termina la proposición con que termina el informe de Comisión y que posteriormente se le dé el tratamiento como una aditiva como una proposición aditiva.”

Cabe precisar que posteriormente durante la sesión se planteó la duda por uno de los congresistas sobre la publicación en la gaceta de la ponencia para segundo debate y que durante la discusión subsiguiente el senador Darío Martínez solicitó al Presidente se ordenara la reproducción mecánica y la distribución de la adición por él propuesta a la ponencia que había sido publicada en la Gaceta 232 del 14 de junio de 2002. En el acta consta al respecto lo siguiente:

“Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Yo le había pedido a usted que integrase una subcomisión que estudie el tema. Mire señor Presidente es muy grave lo que puede ocurrir aquí, porque insisto, es que infortunadamente el proyecto; hay que decirlo con toda claridad, ni se publicó la ponencia en la Gaceta, ni se nos ha entregado la ponencia.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Pregunto al Secretario ¿sí está publicada la ponencia?

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

Yo oigo que el Senador Martínez acaba de presentar una adición a la ponencia, pero señor Presidente yo no quiero entrar en conflicto, yo lo que quiero es que cada uno asuma su tema,

porque es que este proyecto no es sólo de la Fiscalía, sino que por el camino le incluyeron lo de la pérdida de investidura, la reforma total a la pérdida de investidura.

Y además, le introdujeron un artículo donde dice: que no estaremos incurso en conflicto de intereses cuando reformemos la pérdida de investidura.

Pues eso hay que analizarlo hasta dónde tenemos la potestad de declararnos impunes pues cuando nos ocupemos de ese tema, entonces que cada quien asuma su responsabilidad.

(...)

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Continuemos con la discusión de los impedimentos, no es la primera vez que rechazamos impedimentos ni es la primera vez que hacemos una reforma constitucional.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador José Renán Trujillo García:

Señor Presidente, dos aclaraciones, la primera de ellas: La Presidencia haciendo uso de lo autorizado por el reglamento interno del Congreso, dio su autorización para que la publicación de la ponencia se hiciera por medios mecánicos, de esa manera se actuaba al interior de la Comisión Primera del Senado de la República, razón por la cual considero que la publicación se surtió con lo establecido en el reglamento interno del Congreso.

(...)

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Quiero aclarar a la plenaria que las proposiciones o las adiciones a las exposiciones de motivos que llegan son consideradas por la plenaria, pero no requieren la publicación porque tendríamos que recoger proposiciones para publicarlas; cualquier Senador puede durante el debate presentar proposiciones a la Secretaría para que las considere la Plenaria y por lo tanto no han sido publicadas.

Con la venia de la Presidencia recobra el uso de la palabra el honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

(...)

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Pregunto a la Secretaría, aquí dice, proyecto publicado en la Gaceta 134 de 2002 debe ser el proyecto inicial, luego en la Gaceta 210 de 2002 para primer debate, ¿para segundo debate en qué número? El Secretario: 232. El Presidente: ¿Pregunto si las Gacetas 232 han sido repartidas? señor Secretario. El Secretario: No ha sido repartida. El Presidente: ¿Dónde está la Gaceta 232? El Secretario: No está en el recinto la Gaceta pero ya está la publicación y dieron el número de la Gaceta. El Presidente: Nos toca esperar la Gaceta que llegue al recinto del Senado, que sea repartida.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancurt:

Señor Presidente, no por madrugar más amanece muy temprano dice el adagio popular; pues aquí esperamos a que aparezca la Gaceta, pero le rogaría, también que mande a fotocopiar la adición de la ponencia que acabo de presentar, porque esa ya no alcanza a salir publicada en la Gaceta, porque si no es así habría que discutir el proyecto mañana a primera hora. Hagamos las cosas bien, porque se trata de una reforma constitucional que lo de procedimiento es más importante que lo de fondo, desde el punto de vista de la revisión constitucional por parte de la Corte Constitucional; aquí se cambian los papeles, porque la Corte Constitucional tiene una competencia de examinar solamente por vicios de forma y por vicios de forma se han caído múltiples reformas a la Constitución y en eso seamos muy cuidadosos y este tema de reformar la Constitución es un tema muy delicado. Gracias señor Presidente.

La Presidencia interviene por un punto de orden:

Bueno señor Secretario, tengo la copia de la Gaceta 232, con la ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Acto legislativo número 091 de 2001, aquí tengo la gaceta, la publicación, usted tiene otra copia, pregunto si pueden conseguirle copias al resto de Senadores y mientras tanto podemos pasar al segundo punto del Orden del Día, mientras llegan el número total de gacetas para todos los Senadores, por favor el Secretario de Leyes desplazarse a gacetas, para que cada Senador tenga un ejemplar de esta gaceta”.

(...)

Dado que la discusión del proyecto de Acto Legislativo se suspendió ante la necesidad de atender la solicitud del senador Martínez y asegurar la distribución de la gaceta aludida, éste posteriormente intervino nuevamente para solicitar la reanudación del debate.

“Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Darío Martínez Betancourt:

Muchas gracias, Senador Ramírez, y señor Presidente, yo soy coponente del proyecto de reforma Constitucional que reforma la Fiscalía, haciendo uso de las facultades reglamentarias, su señoría colocó ese proyecto en el primer punto del orden del día, se inició la discusión, se leyó la proposición con que termina el informe, estábamos en el punto de los impedimentos, uno de los Senadores acotó la falta de publicación, su señoría encontró la publicación en la Gaceta respectiva, nos ha sido repartida, la hemos leído, nos hemos enterado del texto y de la ponencia.

Usted dijo, como decisión Presidencial, no como proposición que alterara el orden del día, que se suspendía el debate del proyecto de reforma constitucional de la Fiscalía mientras llegara la Gaceta que llegó y mientras se la leyera, que se la leyó porque la ponencia es muy corta y el articulado es muy corto.

No veo procedente con todo el respeto que continuemos discutiendo este proyecto de ley de facultades extraordinarias que tiene tanto de ancho como de largo y no vamos a salir hoy

con este proyecto de ley.

El proyecto de Fiscalía en consecuencia, vámonos preparando para debatirlo en el día de mañana; cuando el Senador Dussán le hace una pregunta, le está pidiendo unas reglas de juego claras, porque es que aquí no se ha alterado el orden del día reglamentariamente porque nadie presentó una proposición como lo ordena la Ley 5ª, fue una decisión presidencial que nadie la apeló, su deber señor Presidente es volver al orden del día al punto primero, retomar el tema de reforma de Fiscalía. Muchas gracias.

(...)

La Presidencia solicita a la Secretaría continuar con el Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2002 Senado, 237 de 2002 Cámara, “por el cual se modifican los artículos 182,184,186, 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política.”

La Presidencia informa que está en discusión la proposición con que termina el informe, y concede el uso de la palabra al honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría.” (Subrayas fuera de texto)

Posteriormente durante la sesión frente a la inquietud de la Senadora Piedad Córdoba, sobre la ausencia de publicación de la “ponencia minoritaria”, el Senador Martínez precisó el alcance de la adición por él presentada así como la manera como fue dada a conocer a la plenaria del Senado de la República.

“La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Piedad Córdoba Ruiz.

Palabras de la honorable Senadora Piedad Córdoba Ruiz.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Piedad Córdoba Ruiz:

Señor Presidente, yo quisiera solicitar una información que se deriva de una información dada por el Senador Darío Martínez, si estoy mal, Senador me corrige, le estoy hablando yo Senador Darío Martínez, con relación a la Ponencia que acaba de ser traída publicada de la Fiscalía. Tengo entendido que usted presentó Ponencia de minorías sobre este Proyecto y quisiera saber si está publicada y quisiera conocerla.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancurt:

Gracias Presidente. Yo he presentado una ponencia complementaria de la ponencia principal, yo he estado de acuerdo con la ponencia principal y la he suscrito, resulta que la ponencia principal omitió un requisito de carácter constitucional consistente en: relacionar la propuesta que se rechazó en la Comisión Primera y explicar los motivos por qué se hizo eso, yo me he limitado a recoger la dos o tres propuestas que se hicieron en la Comisión Primera y que fueron negadas, esa adición o complementación ha sido apoyada por los Coponentes y queda integrada mi ponencia complementaria a la ponencia integral, no es ponencia de minoría, es una complementación a la ponencia principal la cual yo comparto.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

En cumplimiento del Reglamento, doctora Córdoba, el Senador Darío Martínez no solamente la presentó sino que la leyó hoy recogiendo los tres puntos que él considera que fueron parte de la controversia.

Recobra el uso de la palabra la honorable Senadora Piedad Córdoba Ruiz:

Sobre lo mismo señor Presidente, me parece que el tema es bastante delicado, el tema de la reforma a la Fiscalía que muchos compartimos asuntos que tienen que ver con este tema pero yo si quisiera que el señor Secretario nos leyera la parte pertinente relacionada, con los artículos pertinentes relacionados, porque yo creo que con muchísima mayor razón, señor Senador Darío Martínez, esto debería estar publicado precisamente también en el día de hoy como ha sido publicada la otra ponencia presentada por los honorables Senadores.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Bueno Senadora, es que ese documento fue leído antes de que usted llegara a la sesión.

Recobra el uso de la palabra la honorable Senadora Piedad Córdoba Ruiz:

Señor Presidente, yo sé que llegué tarde a la sesión y lo expresé aquí cuando llegué del Congreso Internacional sobre Democracia, Mujer y Conflicto Armado en Colombia, en el que planteé la semana aquí en la Plenaria del Senado. Estoy preguntando simple y llanamente que se me lea o solicitando respetuosamente que se me lea el artículo pertinente a lo que tiene que ver con la ponencia de minoría presentada por el Senador Darío Martínez porque tengo entendido que es diferente a lo que planteó la Comisión de Ponentes en la plenaria de la Comisión Primera, a mi entender esto podría constituir un vicio de fondo dentro de la aprobación del proyecto, por lo tanto, si estoy equivocada solicito se me sustraiga del error y por lo tanto quisiera saber vuelvo y reitero y quiero dejar constancia aquí si esta publicada la ponencia de minoría o el adendo de ponencia como se quiera denominar del Senador Darío Martínez y cuál es el artículo correspondiente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Tito Edmundo Rueda Guarín:

Señor Presidente, yo no entiendo cómo puede haber un vicio allí, si el mismo Senador Darío Martínez dice que no es una ponencia, cuál ponencia minoritaria si no existe lo acaba de decir, ahora se esté discutiendo precisamente la ponencia que presentaron y el doctor Darío Martínez puede presentar cualquier modificación a esa ponencia yo no veo qué vicio existe en eso por lo tanto ahorita que se está discutiendo la ponencia o el articulado con que termina el informe pues el doctor Darío Martínez adiciona a eso o se pone en consideración allí no puede haber vicio de ninguna naturaleza eso si tenga la absoluta seguridad, porque que tal que todos los que tuviéramos alguna objeción tiene que publicarse automáticamente en los anales del Congreso dentro de la ponencia me extraña, me extraña que estos abogados extraordinarios.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Quiere aclararle a la Senadora Piedad Córdoba que lo que presentó el doctor Darío Martínez, es un informe en el cual consigna la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las condiciones y razones que originaron su rechazo no hay ningún informe de minoría y no hay ninguna proposición de minorías.”

La Presidencia pregunta a la plenaria si se declara en sesión permanente y, cerrada su discusión, esta responde afirmativamente.

La Presidencia cierra la discusión de la proposición positiva con que termina el informe, y la plenaria le imparte su aprobación.

Se abre el segundo debate

La Presidencia abre la discusión del articulado, y concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Piedad Córdoba Ruiz.

Palabras de la honorable Senadora Piedad Córdoba Ruiz.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Piedad Córdoba Ruiz:

Señor Presidente mire, aquí estamos en un foro público en un debate y la responsabilidad nuestra como Senadores y como Senadoras es precisamente abundar en razones que permitan que los proyectos salgan con la debida tramitación que requiere y que exige la ley, no, usted no me va a volar la piedra eso sí se lo garantizo de una vez ni ahora ni lo que resta del período afortunadamente, entonces lo que le quiero significa que no me va a sacar de casillas como se dice popularmente, por eso regreso tranquilamente al Senado porque sé que es parte de mi responsabilidad y para eso me eligieron los que me eligieron.

Yo quiero que se me lea el artículo yo no creo que es ninguna petición exagerada, y yo sí creo que hay un error, yo sí creo que hay una falla de carácter fundamental en este proyecto no simplemente formal, una falla sustantiva no es adjetiva, yo creo y si estoy equivocada Senador Darío Martínez explíquemelo yo tengo muchísimo interés en este proyecto, si estoy equivocada sáqueme del error si usted hacía parte del cuerpo de ponentes, si usted la presentó en la plenaria de la Comisión, si debe o no estar publicada los argumentos de ponencia de minoría que él presentó y se me lee el artículo; sino no hay ningún problema y continuamos con la discusión, me remito al Presidente de la Comisión esta es la Comisión Constitucional Primera del Senado me remito.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Doctora es que no hay ponencia de minorías ni hay ninguna proposición.

Recobra el uso de la palabra la honorable Senadora Piedad Córdoba Ruiz:

Señor Senador, señor Presidente hace parte del informe final quiero en eso insistir y dejar la constancia aquí de que hay un vicio de fondo en la tramitación del proyecto.” (Subrayas fuera de texto)

El trámite continuó con el debate de diversas proposiciones de modificación del articulado propuesto por los ponentes y finalmente se le dio aprobación por la plenaria al proyecto referido. Al respecto en el acta se señaló lo siguiente:

“La Presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado con la motivación del señor ponente, Oswaldo Darío Martínez Betancurt y con las aditivas modificatorias presentadas por el honorable Senador Germán Vargas Lleras y la aditiva modificatoria del honorable Senador Jaime Dussán Calderón, y concede el uso de la palabra al honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría.

(...)

La Presidencia cierra la discusión del articulado del proyecto con las modificaciones formuladas por el honorable Senador Germán Vargas Lleras y pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado con la modificación propuesta? Y esta responde afirmativamente.”

5. El análisis del cargo

5.1 Al respecto la Corte constata en primer lugar que como se desprende del análisis efectuado en los apartes preliminares de esta sentencia en relación con el alcance del tercer inciso del artículo 160 superior³⁰ y del artículo 175 de la Ley 5ª de 1992³¹, es claro que frente a la situación que se presentó en este caso ninguna vulneración de dichos textos puede invocarse.

En efecto, cabe recordar que la omisión a que ellas aluden, -a saber, el hecho de no señalar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo-, no implica necesariamente que se vicie el trámite legislativo, pues dicha omisión podrá ser subsanada con la inclusión en la ponencia de las menciones que hagan falta, no pudiéndose en todo caso proceder al análisis de la misma en plenaria hasta tanto dicha inclusión no se haya efectuado.

En el presente caso la Corte advierte que constatada por el Senador Darío Martínez la omisión consistente en no haberse incluido en la ponencia la mención de todas las proposiciones que él hizo en la Comisión primera del Senado y de las razones que motivaron su rechazo, este solicitó a los demás ponentes que su informe -donde consignaba precisamente el recuento de dichas proposiciones y de su suerte en la Comisión-, se considerara como una adición a la ponencia. Solicitud que fue acogida por los demás ponentes y así se hizo saber a la Plenaria a través de la lectura integral de dicho informe, cuyo contenido además posteriormente se solicitó reproducir por medios mecánicos.

Es decir que efectivamente la Plenaria del Senado no procedió al análisis de la ponencia sino cuando fue adicionada como lo exige el artículo 175 de la Ley 5ª de 1992.

En este sentido mal puede entenderse que se haya vulnerado el tercer inciso del artículo 160 superior y el artículo 175 aludido pues la actuación adelantada por el Senador Martínez y los demás ponentes estuvo dirigida precisamente a asegurar su cumplimiento en este caso, para que solo después de subsanada la omisión en que se había incurrido se procediera a analizar y a votar el informe con el que terminaba la ponencia.

5.2 Ahora bien en relación con la observancia de las demás normas que invoca el actor y que aluden al principio de publicidad, como se desprende del análisis efectuado en los apartes preliminares de esta sentencia es claro que su finalidad es la de permitir a los miembros del Congreso conocer las distintas propuestas o iniciativas presentadas, y el motivo por el cual algunas de ellas fueron rechazadas, para garantizar su participación activa en el desarrollo del proceso legislativo.

Es claro igualmente que en relación con la ponencia misma la Ley 5ª establece que podrá bien ser publicada previamente (art. 157 de la Ley 5ª de 1992)³² o bien, para agilizar el debate, distribuida por cualquier medio mecánico sin perjuicio de su posterior reproducción en la Gaceta del Congreso. (art. 156 de la Ley 5ª de 1992)³³

De acuerdo con estas directrices, la publicación previa de la adición efectuada a la ponencia por iniciativa del senador Martínez y que fuere aceptada por los demás ponentes no era un requisito que resultaba exigible en este caso, contrariamente a lo que pretende el actor, pues ni siquiera dicha publicación previa resultaba exigible en relación con el texto de la ponencia dado que de acuerdo con el artículo 156 “para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso”.

Frente a un supuesto como el planteado, -en el que se hizo necesario adicionar la ponencia-, es lógico interpretar que el mecanismo señalado en el artículo 156 es aplicable igualmente para así agilizar el trámite del proyecto,-como efectivamente fue solicitado a la Presidencia del Senado por el Senador Martínez- sin perjuicio de que esta adición se publicara posteriormente en la Gaceta del Congreso, -tal como en este caso ocurrió (Gaceta del Congreso No. 244 de 2002 pag-)³⁴.

Cabe señalar además que como quedó establecido del recuento efectuado anteriormente sobre el desarrollo de la sesión del 18 de junio de 2002 del Senado de la República el senador Darío Martínez Betancourt leyó integralmente el informe en el que consignaba el recuento de lo acontecido con las proposiciones que él hiciera en la Comisión primera del Senado, -varias de las cuales fueron aceptadas y se convirtieron en texto de la ponencia mayoritaria, otras decidió retirarlas y solo dos fueron negadas, como se reseñó en el aparte pertinente de esta sentencia y como él lo consigno en su informe adicional a la ponencia para segundo debate finalmente discutida.

Los Congresistas tuvieron pues antes de que se procediera a discutir y votar el informe con el que terminaba la ponencia -adicionada en los términos anotados-, la oportunidad de conocer el contenido del informe del Senador Martínez, cuyo conocimiento por la plenaria es precisamente el que debía garantizarse en este caso.

Ahora bien, no sobra precisar que la intervención de la Senadora Piedad Córdoba -quien por circunstancias ligadas a sus tareas como congresista no pudo hacerse presente desde el comienzo de la sesión- y la constancia que ella deja consignada en el acta sobre un vicio de fondo en el trámite del proyecto, parten de un entendimiento de la situación que se presentó que no corresponde a la realidad, pues se basa en la supuesta existencia de una “ponencia de minoría” presentada a la Plenaria y de un texto de articulado propuesto que no le habría

sido dado a conocer. Ahora bien, como se desprende claramente del acta correspondiente ello no es así, pues no existía ninguna ponencia minoritaria, ni un texto de articulado nuevo propuesto a la Plenaria por el Senador Martínez. Al respecto la Presidencia y el propio congresista interpelado por la Senadora Piedad Córdoba hicieron claridad al respecto, sin que de dichas circunstancias pueda concluirse la vulneración de la Constitución.

Así las cosas, para la Corte, sólo a partir de una interpretación que desconozca el principio de instrumentalidad de las formas³⁵ se podría considerar que en este caso se vulneró el principio de publicidad, pues es evidente que la Plenaria tuvo oportunidad de conocer cuál era la ponencia que se sometía a su estudio -la cual fue publicada y repartida previamente a la deliberación sobre la misma (Gaceta No. 232 de 2002)- de la misma manera que pudo conocer previamente a la discusión y votación del informe con que termina la ponencia la adición a dicho texto, propuesta por el Senador Darío Martínez, en la que se consignaba y explicaba cuáles habían sido las propuestas rechazadas por la Comisión Primera del Sanado. Adición respecto de la cual no solo se solicitó su reproducción mecánica sino que el Senador Martínez leyó y dedicó buena parte de sus intervenciones a lo largo de la sesión para explicar lo que había ocurrido y absolver las dudas que sobre el particular surgieron, todo a fin de que se salvaguardara precisamente el principio de publicidad.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E:

Primero. Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados en la presente providencia, el Acto Legislativo No. 03 de 2002, “por el cual se reforma la Constitución Nacional”.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-1039 DE OCTUBRE 22 DE 2004. (Expediente D-5001).

INFORME A LA CAMARA PLENA PARA SEGUNDO DEBATE- No inclusión de la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión Primera del Senado y las razones que determinaron su rechazo (Salvamento de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, salvo el voto en relación con la resuelto de declarar la exequibilidad del Acto Legislativo No. 3 de 2002 “por el cual se reforma la Constitución Nacional”, por cuanto:

1º. El artículo 160 de la Constitución Política preceptúa que en el informe a la Cámara plena para segundo debate, en la ponencia respectiva se deberán consignar “la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo”, norma esta que guarda armonía con el artículo 175 de la Ley 5ª de 1992, en el cual se establece la prohibición de adelantar el debate en la Cámara respectiva, cuando no se hubieren consignado la totalidad de propuestas que hubiere considerado la Comisión y las razones por las cuales se rechazaron, de tal suerte que en este caso esa omisión “imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión”.

2º. Es claro que, en este caso, tal como se señala en la Sentencia, en la ponencia para segundo debate en el Senado no se incluyeron la totalidad de las proposiciones presentadas al respecto del contenido del proyecto en la Comisión Primera del Senado, como expresamente se hizo notar en la Plenaria por el Senador Dario Martínez Betancurt quien, para que se intentara salvar el proyecto, presentó un escrito adicional cuando ya se había iniciado el segundo debate y sin que ese escrito hubiera sido publicado con anterioridad al mismo. Es más, el segundo debate se inició sin que se hubiera repartido la ponencia

publicada en la Gaceta del Congreso a los miembros de la Corporación, como expresamente se reconoció durante la sesión tanto por el Presidente como por el Secretario de la Corporación.

3º. Fluye entonces de lo expuesto, que se quebrantó de manera ostensible el precepto contenido en el inciso tercero del artículo 160 de la Carta, y, a sabiendas, el artículo 175 de la Ley 5ª de 1992, pues sin que se hubiere subsanado la omisión, se le dio debate al proyecto y se le impartió aprobación, a todas luces de manera precipitada en la sesión celebrada el 18 de junio de 2002, según acta No. 37 publicada en la Gaceta del Congreso de 20 de junio de 2002, circunstancia que pone de bulto un hecho evidente: de no haberse procedido así, no se habría reformado la Constitución mediante ese acto legislativo, como quiera que el 20 de junio expiraba el período ordinario de sesiones y, por tratarse de una reforma a la Carta, no haría tránsito a la legislatura siguiente. Ello es entendible. Sin embargo, es inaceptable como procedimiento para reformar la Constitución y, a mi juicio, también lo es para que la Corte declarara la constitucionalidad del Acto Legislativo No. 3 de 2002, independientemente de su contenido y de las urgencias que pudieren ser tenidas en cuenta sobre la conveniencia o inconveniencia de introducir en Colombia el sistema acusatorio en materia penal, con reformas a las funciones de la Fiscalía General de la Nación.

La Constitución puede reformarse. Pero para ello no se puede quebrantar el procedimiento que ella impone. Por eso salvo el voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-1039/04

Referencia: expediente D-5001

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 03 de 2002, “por el cual se reforma la Constitución Nacional”

Magistrado Ponente:

Alvaro Tafur Galvis

Por compartir íntegramente los argumentos expuestos en el salvamento de voto presentado por el Magistrado Alfredo Beltrán Sierra, me adhiero a él.

Fecha ut supra,

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO JAIME CORDOBA TRIVIÑO

INFORME A LA CAMARA PLENA PARA SEGUNDO DEBATE-No inclusión de la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión Primera del Senado y las razones que determinaron su rechazo (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-5001.- Sentencia C-1039 de 22 de octubre de 2004

Magistrado Ponente Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

En relación con la declaratoria de exequibilidad del Acto Legislativo No 3 de 2002, reformativo de la carta política, decretado por la Corte Constitucional en decisión de mayoría, expreso sucintamente las razones de mi respetuoso disenso:

2. No obstante lo anterior no se incluyó en el informe de ponencia conocido por la plenaria del Senado el sentido y orientación de la totalidad de esas propuestas y mucho menos las razones de su rechazo.

3. Esta circunstancia determinó precisamente que el Senador Martínez Betancourt en la sesión en la cual se dio inicio a la discusión de la proposición con que culmina el informe de ponencia en la plenaria del Senado, haya advertido esa omisión, calificada por él como grave y ostensible, aún cuando propuso una fórmula de subsanación, pero que explicaba la razón por la cual él no había firmado la ponencia colectiva.

4. La orientación, sentido y razones del rechazo de las propuestas del Senador Martínez se agregaron más tarde a la ponencia original - que ya había sido presentada e iniciada su discusión - , por la vía de una proposición aditiva, perfectamente extemporánea e irreglamentaria.

5. El artículo 160 de la Constitución Política exige que en los informes para segundo debate se consignen todas las propuestas que fueron consideradas por la Comisión respectivas y las razones que determinaron su rechazo. En el mismo sentido el artículo 175 de la ley 5ª de 1992 prohíbe la consideración de un proyecto cuando quiera que se haya omitido la inclusión de la totalidad de dichas propuestas y de las razones de su rechazo.

6. Bajo las premisas anteriores resulta claro que en este caso en el trámite del Acto Legislativo se violaron las disposiciones constitucionales y reglamentarias mencionadas, cuya observancia resultaba inexcusable y, por lo mismo, se está ante un vicio ostensible en el trámite legislativo, que la Corte debió declarar.

Fecha ut supra

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

1 En relación con esta decisión el Magistrado Jaime Araujo Renteria, salvó su voto.

2 Cfr. Sentencia C-543 de 1998

3 Cfr. Sentencia C-760 de 2001

4 Sentencia C-737 de 2001

5 “Gaceta del Congreso 244 de fecha 20/06/02 en que se recogió el acta de plenaria celebrada el 18 de junio del mismo año”.

6 “dicha certificación se produjo como respuesta al auto probatorio del trámite legislativo solicitado por la Corte Constitucional fechado el 12 de febrero de 2004”.

7 Al respecto cita apartes de la Sentencia C-760 de 2001

8 Ver al respecto, entre otras las sentencias C-543 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-614/02 M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-669/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

9 Ver, entre otras la C-760/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa

10 Ver, entre otras, la Sentencia C-702/99 M.P. Fabio Morón Díaz

11 Ver, entre otras, las sentencias C-1113/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-1147/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

12 Sentencia C-801 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

13 Esta Corporación, desde sus inicios, ha establecido que una condición necesaria para el debate es la de permitir que los congresistas intervengan en la discusión. Así, la Sentencia C-013/93 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz): “Ciertamente la discusión y el debate, aparte de su deseables intrínsecamente, son connaturales al proceso democrático, el cual puede tornarlos más o menos visibles según el grado de consenso que convoque una determinada idea o proposición. En el plano de la garantía del principio democrático, en el caso presente, este se debe entender respetado como quiera que a los intervinientes en el trámite de adopción de la ley se les brindó en todo momento la posibilidad de controvertir libremente el proyecto.” (resaltado fuera de texto)

14 Al respecto dijo particularmente la Corte lo siguiente: “Ahora bien, el conocimiento individual obtenido a partir del reparto anticipado y oportuno del documento que contiene el proyecto o las proposiciones a debatir, que puede aceptarse con fundamento en lo dispuesto por el artículo 156 del Reglamento del Congreso, y que resulta acorde con el espíritu del constituyente que buscó agilizar y flexibilizar el trámite legislativo, no puede confundirse con la posibilidad vedada por las normas superiores de aprobar textos implícitos, es decir que no han sido hechos expresos por cualquier medio, que no son determinados y precisos y que por lo tanto son desconocidos por los parlamentarios. (...)”

Según lo que hasta aquí se ha dicho, el conocimiento que se tenga de un texto sometido a consideración y decisión de los legisladores se obtiene a partir de su lectura, individual o pública y colectivamente, la cual es exigida por las normas comentadas. No de otra forma,

pues este conocimiento implica cierto grado de aproximación al objeto conocido, suficientemente cercano como para poder apreciar las particularidades de la opción regulativa propuesta, el cual no se da con otro tipo de información, referencia o comentario. Efectivamente el conocimiento admite grados en cuanto las cosas pueden ser conocidas con mayor o menor profundidad. En lo que respecta a las fórmulas de regulación legal, teniéndose en cuenta que ellas admiten diversos matices, debe concluirse que el conocimiento requerido para poder optar debe ser lo más completo posible, aun dentro del esquema de flexibilidad e informalidad que toleran las disposiciones que regulan el trámite legislativo. Por lo menos la diferencia específica dentro del género de las distintas variantes reguladoras, debe estar precisada. En este orden de ideas, no basta que se informe que existen unas propuestas de enmienda, sino que el conocimiento sobre las mismas debe además recaer sobre las particularidades que ellas presentan, es decir sobre su diferencia específica, la cual está dada por las variaciones del texto que se contemplan, y por la explicación del alcance de tales variaciones.”Sentencia C-760/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra Manuel José Cepeda Espinosa.

16 Sentencia C-055 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 6.

17 Sentencia C-872 de 2002

18 “Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación. (Adicionado. Acto Legislativo No. 01 de 2003. ART. 8º).

19 La Sentencia C-055 de 1995 al analizar un cargo por el supuesto incumplimiento de este requisito señaló: “Si bien la ponencia no se refirió de manera específica a todas las propuestas que fueron discutidas en las sesiones conjuntas de las comisiones, esta ponencia sí señaló las orientaciones generales de las diferentes propuestas que habían sido presentadas y analizadas. Frente a leyes demasiado extensas y en las cuáles ha habido un debate intenso en comisiones, resulta irrazonable exigir que el informe para segundo debate especifique todas y cada una de las propuestas debatidas en las Comisiones y las razones del rechazo de algunas de ellas.” Sentencia C-055/95 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

20 ARTÍCULO 185. PROCEDIMIENTO SIMILAR. En la discusión y aprobación de un proyecto en segundo debate se seguirá, en lo que fuere compatible, el mismo procedimiento establecido para el primer debate.

21 Dicho trámite fue el siguiente:

1. El Gobierno Nacional, representado por los Ministros del Interior y de Justicia, presentó el 26 de abril de 2002 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el entonces proyecto de acto legislativo, radicado en dicha Corporación con el número 237. La publicación se llevó a cabo en la Gaceta del Congreso No. 134 de 2002

2. Los Honorables Representantes ponentes designados por el Presidente de la Comisión Primera, rindieron el informe respectivo y propusieron el texto para llevar a cabo el primer debate, tal como consta en la Gaceta del Congreso No. 148 del 7 de mayo del año 2002. La

aprobación del proyecto en esta etapa del trámite tuvo lugar en sesión del día 7 de mayo de 2002, según consta en el acta número 30 y el texto aprobado se publicó en la Gaceta del Congreso No. 156 de 2002.

3. La ponencia y el texto propuesto para segundo debate en la Plenaria del Cámara de Representantes fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 157 del 10 de mayo de 2002. La plenaria de dicha Corporación, según consta en el acta 197 publicada en la Gaceta del Congreso No. 269 de 2002, aprobó el proyecto en sesión del 16 de mayo de 2002. El texto aprobado en dicha etapa del trámite legislativo se publicó en la Gaceta del Congreso No. 174 de 2002.

4. Los Honorables Senadores Cecilia Rodríguez González R., Luis Humberto Gómez Gallo y Germán Vargas Lleras presentaron ponencia favorable para el primer debate del proyecto de acto legislativo en la Comisión Primera del Senado de la República y el Honorable Senador Darío Martínez Betancourt suscribió por separado una ponencia favorable denominada "minoritaria". Los dos documentos fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 210 de 2002 y consideradas en sesión del 6 de junio de 2002, Acta 35 -Gaceta del Congreso No. 297 de 2002-. Allí mismo se publicó el texto aprobado en esta etapa del trámite.

5. La Plenaria del Senado de la República discutió la ponencia publicada en la Gaceta del Congreso No. 232 del 14 de junio de 2002 e impartió su aprobación en sesión del 18 de junio de 2002, según consta en la Gaceta del Congreso No. 258 del 2 de julio del mismo año.

6. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución, desarrollado por el artículo 186 a 189 de la Ley 5ª. de 1992, se designó una comisión de conciliación con el fin de adoptar un único texto del entonces Proyecto de Acto Legislativo sub examine. De la comisión hicieron parte los Honorables Representantes Tarquino Pacheco y Eduardo Enríquez, así como los Senadores Darío Martínez y Luis Humberto Gómez Gallo, quienes por designación de los respectivos Presidentes de las Cámaras Legislativas, pusieron en consideración de las Plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes el texto conciliado, el cual fue aprobado en cada una de ellas según consta en la Gaceta del Congreso No. 245 de 2002, Acta 38 del 19 de junio de 2002 y en la Gaceta del Congreso No. 310 de 2002, Acta número 207 de la sesión ordinaria del día jueves 20 de junio de 2002, respectivamente.

7. Mediante Decreto 1500 del 19 de julio de 2002 , según consta en el Diario Oficial No. 44.872 de la misma fecha, se dispuso la publicación del texto definitivo del acto legislativo aprobado en la primera vuelta y en efecto se reprodujo en dicho instrumento el contenido del mismo.

8. La ponencia que se discutió en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes al inicio de la segunda "vuelta" se publicó en la Gaceta del Congreso No. 401 del 27 de septiembre de 2002. Según se indica en constancia publicada en la Gaceta del Congreso No. 432 de 2002, en sesión del 8 de octubre de 2002, documentada en el Acta número 5, se aprobó el proyecto de Acto Legislativo; en dicha gaceta consta también el texto aprobado por la Comisión.

9. La ponencia considerada por la Plenaria de la Cámara de Representantes se publicó

en la Gaceta del Congreso No. 432 de 2002 y su aprobación tuvo lugar en sesión del jueves 24 de octubre de 2002. El texto aprobado en esta etapa del trámite se publicó en la Gaceta del Congreso No. 467 de 2002.

10. La ponencia considerada por la Comisión Primera del Senado de la República fue publicada en la Gaceta del Congreso No 531 del 21 de noviembre de 2002. Según consta en el Acta 17 publicada en la Gaceta del Congreso No. 110 de 2002, en sesión del 25 de noviembre de 2002 se aprobó el proyecto de acto legislativo por la comisión (discutido también en las sesiones del 20 y 22 de noviembre de 2002, Actas 15 y 16, Gacetas del Congreso No. 108 y 109 de 2003).

11. La ponencia considerada por la Plenaria del Senado de la República fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 553 del 29 de noviembre 2002. En sesiones de los días 9 y 11 de diciembre de 2002 se impartió su aprobación en esta etapa según consta en la Gaceta del Congreso No. 590 de 2002.

12. De igual forma como ocurriera una vez terminado el primer periodo legislativo o primera vuelta, se conformó una comisión accidental de conciliación con el fin de adoptar un único texto en cumplimiento del artículo 161 de la Constitución, desarrollado por el artículo 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992. De la comisión hicieron parte los Honorables Congresistas Javier Cáceres Leal, Germán Vargas Lleras, Luis Humberto Gómez, Samuel Moreno, Darío Martínez Betancourt, Armando Benedetti, Griselda Yaneth Restrepo, Jesús Ignacio García, Zamir Silva, Luis Fernando Velasco, Hernando Torres, Eduardo Enríquez Maya y Alonso Acosta. El texto conciliado fue aprobado por la Plenaria de cada una de las Cámaras según consta en las Gacetas del Congreso Nos. 31 y 78 de 2003 y conservó en su integridad el texto adoptado en la Plenaria del Senado de la República.

22 Así quedó consignado en el acta este hecho: “Previo anuncio que se cerraba la consideración del artículo primero en el texto que presentó el Senador Darío Martínez en su informe de ponencia, fue cerrado y sometido a votación fue aprobado previa verificación solicitada por el honorable Senador Gustavo Guerra, por el siguiente resultado:

Vo tos emitidos: 13.

Votos afirmativos: 10.

Con constancia expresa del voto negativo del Senador Héctor Helí Rojas.”

23 Así quedó consignado en el acta: “Previo anuncio que se cerraba la consideración del artículo segundo, fue cerrada y sometido a votación fue aprobado, previa verificación solicitada por el honorable Senador Gustavo Guerra Lemoine, por el siguiente resultado:

Votos emitidos: 13.

Votos afirmativos: 10.

Votos negativos: 3.

Con constancia expresa del voto negativo del Senador Héctor Helí Rojas, quien en sus

intervenciones, advirtió que votaría negativamente todo el articulado del proyecto.”

24 Así se documentó en el acta: “Leído el artículo quinto del pliego de modificaciones presentado por el Senador Darío Martínez, que modifica el artículo 234 de la Constitución Política, abierta y cerrada su consideración y sometido a votación fue aprobado, previa verificación solicitada por el honorable Senador Gustavo Guerra Lemoine, por el siguiente resultado:

Votos emitidos: 13.

Votos afirmativos: 12.

Votos negativos: 1.

Con constancia expresa del voto negativo del Senador Héctor Helí Rojas.”

25 Así se documentó en el acta: “Igualmente el Senador José Renán Trujillo García, presentó la siguiente proposición aditiva:

Proposición número 108

Conforme se aprobó la proposición sustitutiva para el artículo cuarto del proyecto de acto legislativo, es necesario adicionar un nuevo numeral al artículo sexto del acto legislativo, que diría así:

7. Solicitar a través de la Sala Penal, al Fiscal General de la Nación el inicio de investigación a los miembros del Congreso de la República: Senadores y Representantes a la Cámara.

Presentado honorable Senador José Renán Trujillo García.

Abierta y cerrada la consideración de la Moción número 108, al igual que cerrada la discusión del artículo sexto en el texto que trae el Senador Darío Martínez en su pliego, y sometidos a votación fueron aprobados, previa verificación solicitada por el Senador Gustavo Guerra por el siguiente resultado:

Votos emitidos: 15.

Votos afirmativos: 13.

Votos negativos: 2.

Con constancia expresa del voto negativo del Senador Héctor Helí Rojas.”

26 “3. Asignar y desplazar libremente a sus funcionarios en las investigaciones y procesos. Así mismo, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir en cada caso, en desarrollo de los principios de unidad de gestión y de jerarquía”

27 Así se documentó en el acta “Cerrada la consideración del artículo noveno en el texto del pliego de modificaciones presentado por el Senador Darío Martínez, más el numeral tercero del mismo artículo presentado en el informe de ponencia suscrito por los honorables

Senadores: Cecilia Rodríguez, Luis Humberto Gómez Gallo y Germán Vargas, al igual que cerrada la discusión de la Moción número 109 y sometido a votación fue aprobado previa verificación solicitada por el Senador Gustavo Guerra Lemoine, por el siguiente resultado:

Votos emitidos: 12.

Votos afirmativos: 11.

Votos negativos: 1.”

28 “Previo anuncio que se cerraba la consideración de la proposición N° 111, fue cerrada y sometida a votación fue negada, previa verificación solicitada por el honorable Senador Gustavo Guerra Lemoine, por el siguiente resultado:

Votos emitidos: 12.

Votos afirmativos: 5.

Votos negativos: 7.”

29 Procedimiento que avala el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992 así: “ARTICULO 111. Retiro de mociones y proposiciones. El autor de una moción o propuesta podrá retirarla en cualquier momento, pero antes de ser sometida a votación o ser objeto de modificaciones.”

30 “En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.”

31 ARTÍCULO 175. CONTENIDO DE LA PONENCIA. En el informe a la Cámara Plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo. La omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión.

32 ARTÍCULO 157. INICIACIÓN DEL DEBATE. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo.

No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión.

El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate.

Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate.

Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término.

33 ARTÍCULO 156. PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA PONENCIA. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias, al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes.

Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.

34 En la Gaceta del Congreso como ya se señaló consta en efecto el conocimiento que se dio a la Plenaria mediante lectura del siguiente texto que aparece publicado al reseñarse la intervención del Senador Darío Martínez:

“Doctor Carlos García, Presidente honorable Senado de la República; referencia: Proyecto de Acto Legislativo número 12, por el cual se modifican los artículos 182, 184, 186, 235, 243, 250 y 251 de la Constitución política, reforma a la Fiscalía General de la Nación: Adición de ponencia.

Apreciado Presidente: En mi condición de proponente en el proyecto de la referencia, me permito complementar el informe de ponencia que suscribiera y presentara con anterioridad por las siguientes razones: El artículo 160 constitucional en su inciso tercero ordena; ‘en el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo’. El artículo 175 del Reglamento del Congreso prescribe, ‘contenido de la ponencia: En el informe a la Cámara plena para segundo debate el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo; la omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión.’

En la ponencia que se presentó se omitió informar a la plenaria sobre las propuestas que fueron consideradas y rechazadas en la Comisión Primera del Senado, a saber; primero, el suscrito ponente presentó la siguiente proposición aditiva la cual fue negada por la Comisión Primera del Senado por 7 votos a favor del rechazo y 5 en contra.

Proposición aditiva, ‘el artículo 29 de la Constitución política de Colombia quedará así: artículo 29; el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa ante el Juez o Tribunal competente e imparcial, y la observancia de la plenitud de las formas propias de la acusación y el juzgamiento; en materia penal la ley permisiva favorable aún cuando sea posterior se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable; toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable; quien sea sindicado tiene derecho a la garantía de la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio en condiciones de igualdad frente a la acusación, a un debido proceso público oral, acusatorio sin dilaciones injustificadas, a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra, a impugnar la sentencia condenatoria y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Las funciones procesales de acusación, defensa y juzgamiento deben estar atribuidas a órganos distintos; es nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación del debido proceso acusatorio’.

Las razones que determinaron su rechazo en la Comisión Primera se fundamentaron en el temor a que un referéndum constitucional derogatorio podría derogar este nuevo artículo consagrador del debido proceso acusatorio, por ser un derecho fundamental y porque el artículo 29 constitucional vigente se lo considera suficiente como marco regulatorio del nuevo sistema penal acusatorio que se requiere implantar, implementar.

Segundo, propuse como parte del pliego de modificaciones que presenté como proponente se negara el numeral tercero del artículo 7° del proyecto que modifica el artículo 251 de la Constitución política y que dice: ‘Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación asignar y determinar libremente a sus funcionarios en las investigaciones y procesos, así mismo decretar el criterio y la posición que la fiscalía deba asumir en cada caso en desarrollo de los principios de unidad de gestión y de jerarquía’.

Esta propuesta fue negada por la Comisión Primera del Senado; en consecuencia sigue vigente esta norma original del proyecto; las razones que sustentaron esta decisión están basadas en que la nueva estructura meramente investigativa y acusatoria por parte de la Fiscalía General de la Nación no permiten otorgar autonomía a los funcionarios como los distintos fiscales por cuanto toda la responsabilidad debe recaer en forma exclusiva en el Fiscal General de la Nación.

Tercero, propuse en el mismo pliego de modificaciones la reforma al artículo 249 constitucional así, ‘el Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia de terna enviada por la corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura previo concurso de méritos según lo determina la ley y no podrá ser reelegido, debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la corte Suprema de Justicia con especialidad en derecho penal’.

Esta propuesta fue debatida y discutida ampliamente en el seno de la Comisión Primera, no fue votada porque la retiré en orden a que el tema pueda ser debatido en la segunda vuelta, de esta manera señores Senadores y señor Presidente, contribuyo a subsanar a su debido tiempo un error de procedimiento en el trámite de este proyecto de reforma constitucional, de la simple lectura de las normas constitucionales y legales transcritas se puede colegir que se ha cometido una omisión, pretermitiendo un requisito constitucional en la elaboración de la ponencia para segundo debate que está para estudio de la plenaria del Senado, todo lo anterior está corroborado en la Sentencia C-543 de 1998 de la honorable Corte Constitucional, en la cual hace obligatorio el cumplimiento del mandato constitucional del inciso tercero del artículo 160 que he citado, dice la Corte: ‘En efecto la obligación que se consagra en el canon constitucional citado emana del principio de publicidad y tiene como propósito fundamental permitir a todos los miembros del Congreso conocer las distintas propuestas o iniciativas presentadas y el motivo por el cual alguna de ellas han sido rechazadas permitiendo de esta manera una participación más activa e integral en el desarrollo del proceso legislativo’. Atentamente, Darío Martínez Betancurt.”

35 “El artículo 228 de la Carta establece que en las actuaciones de la administración de

justicia, prevalecerá el derecho sustancial; de allí se deriva el llamado “principio de instrumentalidad de las formas”, en virtud del cual las ritualidades procesales no constituyen fines en sí mismas, sino que sirven para la materialización de determinados valores sustanciales. Por lo tanto, el juez constitucional, al estudiar el recorrido que ha seguido una determinada ley ante el Congreso, debe tener en cuenta que no toda irregularidad en dicho trámite conlleva el retiro de dicha norma del ordenamiento jurídico, sino solamente aquellas que vayan en desmedro de las finalidades sustantivas protegidas por las normas procedimentales violadas.” Sentencia C-579 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.