

Sentencia C-1124/04

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Incompetencia sobre acusación por abuso del poder legislativo

Para la Corte Constitucional, el planteamiento del cargo de la demanda supone una acusación por abuso de poder del legislador que, evidentemente, no puede ser debatida en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad. De tal forma que si el Congreso actuó en causa propia o en causa ajena, de si con su conducta pretendió favorecer los intereses de los partidos configurados y desamparar los partidos y movimientos políticos de reciente creación y, en suma, si detrás de la norma que se acusa existe un abuso del poder legislativo, dicho asunto escapa por completo al análisis que corresponde realizar a la Corte en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad. La Corte tiene a su cargo la verificación de la concordancia normativa entre los textos de la Constitución y los de las leyes que se demandan, pero en manera alguna está llamada a enjuiciar la conducta política que está detrás de la actividad del Congreso.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Carga argumentativa se incrementa

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-No justificación suficiente

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Insuficiente desarrollo del vicio de inconstitucionalidad alegada

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Exigencia por introducción de modificaciones

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, para que un cargo de inconstitucionalidad por violación de dicho principio se considere sustancialmente apto, se requiere que el demandante demuestre, no sólo que el artículo impugnado es nuevo, sino que su contenido normativo no tiene conexión alguna con el proyecto en el cual se inserta; en otras palabras, que aquél resulta absolutamente novedoso al continente normativo. En este sentido, si las normas constitucionales y legales que regulan el trámite de aprobación de

las leyes en el Congreso parten de la base de que las cámaras pueden introducir modificaciones a los proyectos que suben de las comisiones o que provienen de la otra cámara, para impugnar la inclusión de una norma en un proyecto de ley no basta con que el demandante afirme, simple y llanamente, que la norma no estaba incluida en el proyecto original y que apareció en un momento posterior del debate. Gracias a la permisión constitucional y legal, al demandante le corresponde indicar, como requisito sustantivo de la demanda, por qué esa modificación, por qué esa novedad -claramente identificada en la demanda- es violatoria del principio de consecutividad y va en contravía de la potestad general de modificación de los proyectos que tienen las cámaras. Nuevamente, el hecho de que la Constitución y la ley autoricen introducir modificaciones a los proyectos de ley durante su trámite en el Congreso extrema el rigor con que debe plantearse el cargo por violación del principio de consecutividad, pues impone al demandante el análisis del carácter verdaderamente novedoso de la norma acusada.

Referencia: expediente D-5203

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso primero del párrafo transitorio 1º del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003

Actor: Álvaro Pinto Rodríguez

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D. C., nueve (9) de noviembre de dos mil cuatro (2004)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Jaime Araujo Rentería - quien la preside -, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Álvaro Pinto Rodríguez, actuando en nombre propio y haciendo uso de los derechos consagrados en el artículo 40 numeral 6º y 95 numeral 7º de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad del inciso primero del párrafo transitorio 1º, del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003.

## II. NORMA DEMANDADA

Se transcribe el texto del artículo contentivo de la norma acusada y se subraya lo demandado:

“ACTO LEGISLATIVO 01

(3 de julio 2003)

Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

Artículo 2º. El artículo 108 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno.

Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante

legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

La ley determinará los requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos.

Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido.

Parágrafo transitorio 1º. Los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica reconocida actualmente y con representación en el Congreso, conservarán tal personería hasta las siguientes elecciones de Congreso que se realicen con posterioridad a la promulgación del presente Acto Legislativo, de cuyos resultados dependerá que la conserven de acuerdo con las reglas dispuestas en la Constitución.

### III. LA DEMANDA

De acuerdo con el demandante, el texto acusado vulnera el artículo 13 constitucional pues el Congreso legisló en causa propia y vulneró el derecho a la igualdad al legislar en detrimento de los partidos más débiles (los partidos y movimientos políticos sin representación en el Congreso), los cuales habían cumplido con los requisitos que establecía el artículo 108 o eran de reciente creación. El hecho de que se legisló en causa propia y que abusó del poder que se le confiere se prueba con la posibilidad de que participen en las siguientes elecciones únicamente quienes tenían representación en el Congreso al expedirse el Acto Legislativo.

Además, se desconoce el artículo 40, numeral 3, de la Constitución, puesto que no se impide

con el cambio de la Carta constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna.

El Congreso, como constituyente derivado no tiene competencia para desconocer artículos que consagran derechos fundamentales, como los arriba enunciados. Al respecto, asegura que el Congreso no tiene facultades para destruir la Constitución al derogar o sustituir los artículos que garantizan principios y derechos fundamentales. Pide el actor, de manera subsidiaria, que en caso de que no se encuentre que el Congreso extralimitó sus competencias, se declare la inconstitucionalidad del aparte demandado por vicios de procedimiento en la formación del artículo 2, inciso 1º, párrafo transitorio No 1 del Acto Legislativo No 1 de 2003.

En criterio del demandante, el aparte demandado no surtió los ocho debates para reformar la Constitución prescritos en el artículo 375 constitucional.

El aparte demandado, según el actor, sólo fue incorporado en el segundo debate, contando así, únicamente, con siete debates. Para sustentar su dicho señala:

La Gaceta del Congreso No 303 del 29 de julio de 2002, Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, Senado, páginas 1 a 6 no dijo nada acerca del aparte demandado.

La Gaceta del Congreso No 406 del 2 de octubre de 2002, ponencia para primer debate al proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, Senado, tampoco dijo nada del contenido del párrafo transitorio 1º inciso 1.

La Gaceta del Congreso No 437 del 22 de octubre de 2002, ponencia para segundo debate al proyecto del acto Legislativo 001 de 2002, Senado, no mencionó nada sobre el aparte demandado.

Sólo hasta la Gaceta 481 del 8 de noviembre de 2002, texto definitivo del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, Senado, apareció el párrafo ahora acusado.

Así las cosas, según el ciudadano, Álvaro Pinto Rodríguez, el aparte acusado tiene vicios de forma que lo hacen inexecutable.

Por último, indica que el movimiento político del cual es parte no podrá participar ni siquiera

en un proceso electoral en virtud de lo establecido por el acto acusado.

#### IV. LAS INTERVENCIONES

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

En representación del ministerio de la referencia intervino el ciudadano Fernando Gómez Mejía para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma. Al parecer del interviniente, la inexecutable de los actos legislativos sólo puede declararse por vicios de procedimiento en su formación.

Señala, además, que en atención a la presunción de buena fe que se desprende de la Constitución, no se puede afirmar a la ligera -como lo hace el demandante- que el Congreso hubiera legislado en causa propia. Además, esto es un asunto ajeno al procedimiento legislativo mismo que, por tanto, escapa al estudio de constitucionalidad. La destrucción de la presunción de buena fe se debe hacer en otros estadios judiciales y con la prueba debida de las intenciones contrarias a derecho que guiaron a los congresistas.

Con respecto al trámite de aprobación del aparte demandado, el Ministerio señala que, “revisadas las Gacetas del Congreso número 406, 437, 540 y 567 de 2002, así como la publicación efectuada a través del Decreto 99 de 2002, se observa que el texto (similar, no idéntico) del artículo demandado figura en todas las ponencias al proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2002 Senado, 136 de 2002 Cámara (...)”

Para pormenorizar la manera en la cuál apareció el aparte demandado durante los diversos debates indica que en Gaceta del Congreso 146 del 3 de abril de 2002, contentiva de la ponencia para primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo, en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, aparece el texto demandado.

En la Gaceta del Congreso 220 del 23 de mayo de 2003 consta la ponencia para primer debate en segunda vuelta al proyecto de Acto Legislativo, en la cual aparece el texto del artículo 2 demandado.

Por otra parte, según lo publicado en Gaceta del Congreso 190 del 7 de mayo de 2003, en el texto aprobado por la Plenaria del Senado los días 23, 28, 29 y 30 de abril y 5 de mayo de 2003, está incluida el aparte materia de impugnación. El texto del inciso primero del

parágrafo transitorio que fue aprobado señala: “los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida actualmente y con representación en el Congreso, conservarán tal personería hasta las siguientes elecciones de Congreso que se realicen con posterioridad a la promulgación del presente Acto Legislativo, de cuyos resultados dependerá que la conserven de acuerdo con las reglas dispuestas en la Constitución.”

Posteriormente, una vez surtidos los trámites en segunda vuelta en el Senado de la República, el proyecto de Acto Legislativo pasó a la Cámara de Representantes. En la Gaceta del Congreso número 220 del 23 de mayo de 2003, se encuentra la ponencia para primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo; en ésta aparece incluido el texto del artículo 2 que ahora se demanda.

Esta ponencia fue debatida en sesión del 3 de junio de 2003, de acuerdo a lo señalado en el informe de ponencia para segundo debate en Plenaria del Senado, que consta en la Gaceta del Congreso 271 del 11 de junio de 2003. Ahí se puede corroborar que el texto aprobado en la Comisión contiene el aparte objeto de la demanda.

Por su lado, el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 16 y 17 de junio de 2003, publicado en Gaceta del Congreso 301 de junio 18 de 2003, incluye la norma materia de impugnación. El parágrafo 1º, numeral 1, del artículo 2 señala: “los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica reconocida actualmente, conservarán tal personería hasta las siguientes elecciones de Congreso que se realicen con posterioridad a la promulgación del presente acto legislativo, de cuyos resultados dependerá que la conserven de acuerdo con las reglas dispuestas en la Constitución.”

Como el contenido aprobado del artículo 2, que contiene el aparte demandado, tenía discordancias, conforme al artículo 161, constitucional se designó comisión de conciliación. El informe de esta Comisión fue aprobado pro las plenarias de ambas cámaras.

En la Plenaria de la Cámara de Representantes se presentó, discutió y aprobó el proyecto de la Comisión 19 de junio de 2003, como consta en Acta 060, publicada en la Gaceta del Congreso 395 del 11 de agosto de 2003, páginas 39 y 40.

La Plenaria del Senado discutió y aprobó el mismo texto, como consta en el Acta 66, publicada en la Gaceta del Congreso número 328 del 11 de julio de 2003, páginas 59 a 62.

El tenor del texto conciliado, en lo referente al aparte demandado es el siguiente: “Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida actualmente y con representación en el Congreso, conservarán tal personería hasta las siguientes elecciones de Congreso que se realicen con posterioridad a la promulgación del presente Acto Legislativo, de cuyos resultados dependerá que la conserven de acuerdo con las reglas dispuestas en la Constitución.”

Así las cosas, para el interviniente es claro que la discusión y aprobación del precepto demandado en la segunda vuelta tuvo en cuenta el que fue aprobado en primera vuelta – como consta en el texto del Decreto 99 de 2003-. Por tanto, se respetó el mandato constitucional en materia de trámites legislativos.

Para finalizar, afirma el interviniente que es claro que de considerarse que las comisiones y plenarias no pueden modificar el texto del proyecto desconoce la facultad de éstas para suprimir o adicionar textos a los proyectos que vienen de la otra cámara, contemplada en los artículos 160 y 186. Esto recorta el alcance del principio democrático, toda vez que limita las facultades legislativas de aquella cámara en la que se lleva a cabo en segundo término el trámite de expedición de las leyes. Es más, el artículo 160 constitucional prevé expresamente que en segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.”

## 2. Intervención del Consejo Nacional Electoral

El ciudadano Luis Eduardo Botero Hernández interviene como Presidente de la entidad, en representación del Consejo Nacional Electoral. Manifiesta que está dentro de su competencia reglamentar el procedimiento para el reconocimiento de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos y que, en ejercicio de ésta, expidió la Resolución No 4150 del 7 de julio de 2003 “por medio de la cual se reglamenta el régimen de transición en materia de reconocimiento y pérdida de personería jurídica de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, y se deroga la Resolución No 0369 de 2000.” de la cual transcribe su contenido.

Por otro lado señala que no está dentro de sus competencias pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma por no haber cumplido el procedimiento previo establecido en la Constitución.



Por último agrega que el hecho de que haya sido admitida la presente demanda no limita las competencias del Consejo Nacional Electoral con respecto a la reglamentación del aparte del Acto Legislativo acusado, puesto que la admisión de una demanda no suspende la norma cuestionada.

### 3. Intervenciones ciudadanas

La ciudadana Blanca Isabel García López apoya los criterios del demandante y agrega que también se desconoce y “sustituye” la Constitución en el aspecto relativo al derecho a la asociación y la libertad de expresión, en lo relativo a la manifestación del pensamiento político.

Como ejemplo de los partidos afectados pone al movimiento Formamos Ciudadanos –al que pertenece- al cual se le reconoció personería jurídica el 19 de mayo de 2003 y ahora está imposibilitado para participar, a causa del aparte acusado. El desvirtuar la personalidad jurídica de su movimiento político desconoce derechos adquiridos.

Solicita que se declare la inexecutable de lo acusado con efectos retroactivos, para que los partidos y movimientos políticos que perdieron la personería jurídica la recuperen.

Igualmente, coadyuvan la demanda de la referencia los ciudadanos Arturo Besada Lombana, Jerson Alvarado Mendoza, José Miguel Cuesta Murgas, Milciades Ramírez Melo, Ower Jimmy Borda Parra y Bonifacio Chicunque Juajibioy con argumentos semejantes a los del demandante.

Por su parte, el ciudadano Harold Bedoya Pizarro interviene para coadyuvar la demanda y agrega que los asuntos susceptibles de reforma por actos legislativos son las disposiciones complementarias o instrumentales de la Constitución, puesto que el poder derivado no puede cambiar la filosofía del constituyente. Parte de la filosofía del constituyente era permitir la participación en el ejercicio y control del poder, a través de los partidos y movimientos políticos. Esto se deduce del artículo 40, numeral 3, según el cual la formación de partidos y movimientos políticos se hará “sin limitación alguna”. En estos términos, el acto acusado no puede tenerse como reforma, sino como sustitución.

### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Para comenzar, indica la Vista Fiscal que el argumento según el cual el Congreso “legisló en causa propia” no constituye cargo de constitucionalidad, toda vez que no encaja en un examen por vicios de fondo como la incompetencia, pues no tiene soporte argumentativo más allá del dicho mismo. A pesar de que el cargo indica que se legisló en causa propia, el mismo no determina cuál es el interés que guió al legislador en la expedición de la norma. Esto hace imposible la confrontación entre el contenido de la reforma y los principios o valores inherentes a un Estado Social de derecho.

Por otro lado, indica que en los artículos 374 a 379 de la Constitución no constan reglas de intangibilidad del tema que se abordó en la reforma. En este orden de ideas, el mero señalamiento de la violación del derecho a la igualdad, en virtud de que se dejan indefensos los partidos y movimientos políticos que no tienen asiento en el Congreso no configura un cargo de constitucionalidad con argumentación suficiente. Así las cosas, puede afirmarse que respecto de la norma demandada el Constituyente derivado actuó en ejercicio de sus competencias constitucionales.

Con respecto al supuesto vicio de forma que presenta el aparte demandado afirma que el artículo 375 constitucional prevé que el trámite de los proyecto de acto legislativo se llevará en dos periodos ordinarios y consecutivos y en el segundo periodo sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

Por otro lado, el artículo 226 de la Ley 5ª de 1992 indica que “el cambio o modificación del contenido de las disposiciones en la segunda vuelta, siempre que no altere la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma, podrá ser considerada y debatida”. Para el caso concreto, el artículo 227 de la misma Ley señala que las disposiciones aplicables al proceso legislativo ordinario no incompatibles con las regulaciones de orden constitucional también lo serán al trámite legislativo constituyente.

A la luz de este marco normativo, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-614/02, ha indicado que para que una disposición introducida en un proyecto de acto legislativo pueda ser considerada y debatida en segunda vuelta su texto debe corresponder a iniciativas discutidas y aprobadas en primera vuelta, a menos que el texto introducido en la segunda vuelta haga parte de la esencia de los temas aprobados en la primera.

Bajo esta perspectiva, estima la Vista Fiscal que el contenido acusado guarda relación directa

con lo discutido y aprobado en la primera vuelta dentro de la reforma al artículo 108 de la Carta.

Para el Procurador, la expresión acusada se introdujo en la sesión Plenaria del Senado de la República, en primera vuelta, como consta en la Gaceta del Congreso 146 de 3 de octubre de 2003. No obstante, a lo largo de los ocho debates, el aspecto relativo al otorgamiento y pérdida de las personerías jurídicas de los partidos, movimientos políticos y grupos representativos de ciudadanos estuvo presente y fue discutido por las comisiones constitucionales y las Plenarias de las dos corporaciones con el fin de fijar requisitos y eliminar desórdenes y privilegios injustificados que se venían presentando en los partidos y movimientos políticos.

Para demostrar esto, el Ministerio Público hace un análisis pormenorizado de los textos analizados en los debates. Primero, el texto original del Proyecto de Acto Legislativo número 03 que se acumuló al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2003, presentada por los ponentes a la Comisión Primera del Senado de la República, tenía como intención limitar la fragmentación de movimientos políticos, evitar las microempresas electorales y la expedición indiscriminada de avales a los candidatos, la eliminación de personería jurídica para los “cacarrones electorales que no existen como partido”, como consecuencia de lo anterior se perseguía un fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos representativos con la limitación de listas y candidatos que esto implicaba. Así las cosas, el proyecto de Acto Legislativo 03 de 2002 sí fijó una propuesta dirigida a regular claramente la obtención y pérdida de personería jurídica por parte de los movimientos políticos. Entre más estrictos los requisitos para obtener la personería jurídica, menor sería la proliferación de partidos y movimientos políticos. Tal proyecto señalaba: “el Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos y movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país y hayan obtenido por lo menos ciento cincuenta mil (150.000) votos en la elección anterior o comprueben su existencia con no menos de ciento cincuenta mil (150.000) firmas”. “La personería jurídica de un partido o movimiento político se perderá cuando en la última elección no alcance ciento cincuenta mil votos. La ley podrá definir otras causales de pérdida de la personería jurídica (...)” (Gaceta del Congreso No 344 del 20 de agosto de 2002, páginas 1y 2)

Tal propuesta fue desestimada por la Comisión Primera del Senado de la República y se

adoptó el texto del Proyecto de Reforma 03, puesto que era más conveniente señalar un porcentaje de votación y no un número específico de votos, según consta en la Gaceta del Congreso 406 del 1º de octubre de 2002. En análisis del Ministerio Público, el proyecto se ocupó de fijar la competencia del Consejo Nacional electoral para el otorgamiento de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos que cumplieran con el requisito de número de votos y defirió en la ley la regulación de los demás aspectos relacionados con estas personerías jurídicas.

A pesar de que la ponencia para segundo debate en el Senado no consideró el párrafo inherente al mantenimiento de la personería jurídica para los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso de la República (Gaceta del Congreso 437 de octubre de 2002), en las sesiones plenarias sí se adoptó y aprobó el párrafo en cuestión (Gaceta del Congreso No 481 del 18 de noviembre de 2002). Tal introducción era viable a la luz del artículo 161 constitucional y 226 de la Ley 5ª.

Posteriormente, el aparte demandado se discutió y aprobó en la primera vuelta de la Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso número 562 de 2002 y 592 del 16 de diciembre de 2002). El texto aprobado por la Cámara de Representantes en la primera vuelta, que contiene el párrafo cuestionado, se concilió en comisión accidental dirigida a tal fin (Gacetas del Congreso 32 del 4 de febrero de 2003 y 81 del 5 de marzo de 2003).

Por otro lado, en la segunda vuelta, la Comisión Primera del Senado, a pesar de que no lo propuso para debate, sí consideró el aparte normativo demandado. La Vista Fiscal llega a tal conclusión puesto que esta Comisión, al fusionar el texto de las reformas a los artículos 107 y 108 constitucionales lo excluyó del texto del proyecto que venía aprobado en primera vuelta y, a manera de proposición sustitutiva -posteriormente aprobada- defirió a la ley la reglamentación relacionada con la obtención y el mantenimiento de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos (Gaceta del Congreso 169 del 22 de abril de 2003).

Al pasar a discusión en Plenaria del Senado, se incluyó nuevamente el texto ahora demandado, el cual había sido aprobado en la primera vuelta. Tal texto se mantuvo en los demás debates de la segunda vuelta (Gacetas del Congreso 190 del 7 de mayo de 2003, 271 del 11 de junio de 2003, 301 del 18 de junio de 2003, y 356 del 25 de julio de 2003).

Esta reforma fue acogida por la Comisión de Conciliación (Gaceta del Congreso 328 del 11 de

julio de 2003) y constituye el texto definitivo del aparte demandado.

En conclusión, señala el Ministerio Público el texto demandado “sí fue considerado en los debates de la primera y segunda vueltas en las Comisiones Constitucionales Permanentes del Senado y la Cámara de Representantes así como en las sesiones plenarias de estas mismas Corporaciones, en dos ocasiones para excluirlo por existir propuestas sustitutivas –debates de Comisión en el Senado de la República- sustituyendo su contenido por las facultades legales para regular el tema de las personerías jurídicas de los movimientos y partidos políticos y, en los demás casos para aprobarlo, razón suficiente para afirmar que desde el punto de vista formal, se cumplió con la exigencia legal y constitucional de analizar la reforma en dos periodos ordinarios en los cuales se surtieron los ocho (8) debates reglamentarios”

Por otra parte, aunque no se cuestionó tal aspecto en la demanda, la Vista Fiscal indica que la aprobación del artículo que contiene el aparte demandado cumplió con los requisitos relativos a las mayorías requeridas para su aprobación.

Por último, señala que como el proyecto de reforma aprobado a través del Acto Legislativo 01 de 2003 versaba sobre distintas materias, cada artículo requería sobrepasar el trámite legislativo como norma autónoma. Tal requisito fue cumplido en lo relativo a la modificación del artículo 108 de la Carta.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad del artículo demandado, ya que el mismo hace parte de un acto reformativo de la constitución.

### 2. Inhibición por ineptitud sustancial de la demanda en relación con los cargos de fondo

En primer lugar, el demandante sostiene que la norma acusada incurre en violación del artículo 13 de la Carta Política porque mediante la expedición del Acto Legislativo demandado, en el párrafo transitorio particularmente acusado, el Congreso legisló en causa propia y en detrimento de los partidos políticos más débiles, que habían cumplido con los requisitos de creación establecidos por la Constitución Política y habían sido creados

recientemente.

Para la Corte Constitucional, el planteamiento del cargo de la demanda supone una acusación por abuso de poder del legislador que, evidentemente, no puede ser debatida en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad.

El fin central de la acción pública de inconstitucionalidad es el control de constitucionalidad del texto de las disposiciones legales. El análisis que corresponde a esta función de control es meramente jurídico y depende, fundamentalmente, del texto de las disposiciones normativas enfrentadas. En este sentido, el examen de constitucionalidad de una disposición legal es un examen abstracto que se limita a cotejar el valor y alcance normativo de dos disposiciones jurídicas. En ese marco de acción, la Corte Constitucional no está habilitada para evaluar el comportamiento político del Congreso cuando expide sus disposiciones legales. Acusaciones como la que sustenta el cargo de inconstitucionalidad estudiado, que se explican con frases como: “Mucho menos la Corte puede avalar las actitudes de los Congresistas cuando abusan de su poder, legislan en causa propia, sin importarles los derechos humanos destruyendo la Constitución, para perpetuarse en el poder como lo hacen los dictadores, que no tienen ni dios ni ley”, exceden, sin más, el ámbito de control que ejerce la Corte, pues se enmarcan en el ámbito de reflexión política del Congreso.

De tal forma que si el Congreso actuó en causa propia o en causa ajena, de si con su conducta pretendió favorecer los intereses de los partidos configurados y desamparar los partidos y movimientos políticos de reciente creación y, en suma, si detrás de la norma que se acusa existe un abuso del poder legislativo, dicho asunto escapa por completo al análisis que corresponde realizar a la Corte en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad.

La Corte -se repite- tiene a su cargo la verificación de la concordancia normativa entre los textos de la Constitución y los de las leyes que se demandan, pero en manera alguna está llamada a enjuiciar la conducta política que está detrás de la actividad del Congreso. De allí que la Corporación haya dicho que “El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos,

abstractos y globales”<sup>1</sup> que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan”<sup>2</sup>. En este caso, el cargo por el cual se acusa al Congreso de legislar en causa propia, abusando del poder conferido, es un cargo no sustentado, vago, impreciso e indeterminado que no se desprende del texto de la norma acusada ni se relaciona directamente con ella.

Ahora bien, el demandante también indica que el texto del párrafo acusado desconoce derechos fundamentales -que el Congreso no puede modificar en su calidad de constituyente derivado-, por lo que la norma constituye una derogación o sustitución de la Constitución, para lo cual el Congreso no está autorizado.

En relación con este cargo, la Sala Plena considera que no existe una argumentación suficiente que amerite un pronunciamiento de fondo, tal como pasa a explicarse.

En la Sentencia C-551 de 2003, a propósito de la revisión de la Ley 796 de 2003 por la cual se convocó a un referendo nacional, la Corporación aseguró que la competencia de reforma constitucional que ejerce el Congreso no es una competencia absoluta, sino que se ejerce dentro de ciertos límites. Tras admitir que la competencia reformativa constitucional del Congreso de la República es presupuesto jurídico del procedimiento de adopción del acto legislativo, por lo cual la Corte tiene competencia para estudiarla a efectos de verificar su concordancia con la Constitución<sup>3</sup>, el Tribunal manifestó que “el poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites materiales, pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad.<sup>4</sup>” En este sentido, la Corte recalcó:

“El Constituyente derivado no tiene entonces competencia para destruir la Constitución. El acto constituyente establece el orden jurídico y por ello, cualquier poder de reforma que el constituyente reconozca únicamente se limita a una revisión. El poder de reforma, que es poder constituido, no está, por lo tanto, autorizado, para la derogación o sustitución de la Constitución de la cual deriva su competencia. El poder constituido no puede, en otras palabras, arrogarse funciones propias del poder constituyente, y por ello no puede llevar a cabo una sustitución de la Constitución, no sólo por cuanto se estaría erigiendo en poder constituyente originario sino además porque estaría minando las bases de su propia competencia. .”<sup>5</sup>

Ahora bien, el hecho de que el control jurisdiccional ejercido por la Corte se despliegue en los términos indicados por la jurisprudencia significa que en una demanda por sustitución constitucional contra una reforma constitucional el actor debe sustentar plenamente en qué consiste la sustitución denunciada. No le basta, por tanto, afirmar que con la modificación de una disposición en concreto se sustituyó o se derogó la Constitución precedente, sino que debe justificar, con argumentos suficientes, que tal cambio implica la abrogación de la Constitución vigente.

La Corte reconoce que la carga argumentativa se incrementa considerablemente cuando se trata de descalificar una reforma constitucional por considerarla constitutiva de sustitución constitucional. No obstante, la Corte acepta que dicha exigencia es necesaria si se tiene en cuenta la magnitud de la pretensión, la trascendencia de la decisión de la Corte, el compromiso del principio democrático y la naturaleza misma de las disposiciones que se cotejan.

En el caso particular, la Corte no encuentra que el actor haya justificado suficientemente su aserto en el sentido de demostrar cómo el cambio en las condiciones de conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos implica una sustitución o una derogación de la Constitución Política. Entiende que el actor ilustra una transformación en las condiciones de acceso al espectro democrático, pero no considera que se haya explicado por qué dicho cambio constituye la abrogación de la Constitución vigente.

En este sentido, la Corporación considera que el cargo también es inepto y por ello se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo respecto del mismo.

### 3. Inhibición de la Corte en relación con los cargos por violación al trámite de aprobación del inciso acusado

Dice el demandante que en el trámite de aprobación del párrafo transitorio 1º del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003 –que modificó el artículo 108 de la Constitución Política- se incurrió en un vicio de inconstitucionalidad al no dársele al párrafo el número de debates reglamentarios previstos en la Carta. Efectivamente, advierte que el segmento indicado no fue incluido en el proyecto original, como tampoco lo fue en la ponencia para primer debate ante la comisión constitucional permanente del Senado de la República, ni en la ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado. Según el impugnante, el párrafo vino a



incluirse, finalmente, en el texto definitivo aprobado por el Senado, publicado en la Gaceta N° 481 de 2002.

Dicha exigencia es entendible si se tiene en cuenta que, por disposición de varias preceptivas constitucionales y legales, la introducción de modificaciones, adiciones y supresiones a los proyectos de ley es una práctica legítima y permitida. Así, por ejemplo, el artículo 160 de la Constitución Política permite que, durante el segundo debate, cada cámara introduzca al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que considere necesarias. Igualmente, el artículo 178 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso) habilita a la Plenaria para introducir modificaciones al proyecto de ley que se estudia, sin necesidad de que aquellas regresen a la Comisión para ser nuevamente discutidas. Del mismo modo, el artículo 177 del Reglamento del Congreso da vía libre a la Plenaria para modificar el proyecto remitido por la Comisión, para lo cual establece un sistema de conciliación que permite reconsiderar las discrepancias. El artículo 186 del mismo Reglamento prescribe, por su parte, que las disposiciones nuevas o distintas introducidas por una cámara serán consideradas como discrepancias, indicando con ello que las cámaras sí pueden introducir modificaciones al texto del proyecto original. Finalmente, aunque con ello no se agote el tema, el artículo 226 de la Ley 5ª prescribe que “El cambio o modificación del contenido de las disposiciones, en la segunda “vuelta”, siempre que no altere la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma, podrá ser considerada y debatida”.

En este sentido, si las normas constitucionales y legales que regulan el trámite de aprobación de las leyes en el Congreso parten de la base de que las cámaras pueden introducir modificaciones a los proyectos que suben de las comisiones o que provienen de la otra cámara, para impugnar la inclusión de una norma en un proyecto de ley no basta con que el demandante afirme, simple y llanamente, que la norma no estaba incluida en el proyecto original y que apareció en un momento posterior del debate. Gracias a la permisión constitucional y legal, al demandante le corresponde indicar, como requisito sustantivo de la demanda, por qué esa modificación, por qué esa novedad -claramente identificada en la demanda- es violatoria del principio de consecutividad y va en contravía de la potestad general de modificación de los proyectos que tienen las cámaras.

Nuevamente, el hecho de que la Constitución y la ley autoricen introducir modificaciones a los proyectos de ley durante su trámite en el Congreso extrema el rigor con que debe

plantearse el cargo por violación del principio de consecutividad, pues impone al demandante el análisis del carácter verdaderamente novedoso de la norma acusada.

La anterior no es una exigencia reciente de la jurisprudencia. La Corte Constitucional, en Sentencia C-992 de 2001, cuando estudió la procedibilidad de una demanda por vicios de forma dirigida contra la Ley 633 de 2001, llegó a una conclusión idéntica al advertir que, frente a la normatividad constitucional y legal, es el actor el que debe explicar por qué la introducción de una nueva norma durante el trámite legislativo de un proyecto de ley es contraria a la potestad modificatoria general de los proyectos que tienen las cámaras. Sobre este particular, dijo:

Se tiene entonces que, no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión, puesto que ello puede responder a una modificación o adición producida en los términos de las normas superiores citadas. Es necesario además, para que el cargo de inconstitucionalidad pueda prosperar, que se acredite, que tal novedad no guarda relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que es contraria a lo allí decidido.

De esta manera, para estructurar un cargo por violación del principio de consecutividad, no basta con que el actor se limite, como ocurre en este caso, a identificar las disposiciones que contengan adiciones o novedades respecto de lo aprobado en el primer debate, puesto que ello es permitido por la Constitución y la ley orgánica del reglamento del Congreso.

Para que la Corte pueda entrar a realizar un examen de constitucionalidad por este concepto se requiere que la demanda cumpla las siguientes condiciones: 1. Que identifique de manera precisa los contenidos normativos que se consideran nuevos y 2. Que se exprese, así sea de manera sucinta, respecto de cada uno de ellos, o de cada grupo de contenidos, las razones por las cuales se considere que los mismos corresponden a asuntos nuevos, que no guarden relación de conexidad con lo discutido en el primer debate.

La pretensión así estructurada comporta un verdadero cargo de constitucionalidad que la Corte habría de examinar a la luz de los principios de identidad y de consecutividad. (Sentencia C-992 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil)

En la misma providencia, la Corte advirtió que de no imponerse esta exigencia al

demandante, el juez constitucional se vería abocado a revisar oficiosamente todos los debates en los que se discutió y aprobó la norma tildada de inconexa con el fin de detectar el vínculo deprecado por el demandante, lo cual excede las funciones del tribunal constitucional. En relación con este punto, la Corte dijo:

En general, de aceptarse la pretensión del actor sería necesario concluir que la Corte, oficiosamente, a partir de la comparación que el demandante haga entre los textos aprobados en primer y en segundo debates, tendría que adelantar un minucioso examen de la totalidad de los debates que sobre un proyecto de ley se hayan cumplido en las plenarias, para constatar si en los textos que registran diferencia, hay alguna relación de conexidad con el contenido material de lo aprobado en la comisión, y en general si no está presente alguna de las condiciones que dan sustento constitucional a tal variación.

Sin embargo, uno de los elementos centrales del sistema de control de constitucionalidad que rige en Colombia es, precisamente, el de que la Corte no puede proceder de oficio y que su competencia, cuando se demande una norma por virtud de la acción pública de inconstitucionalidad, se deriva de los cargos que sean adecuadamente formulados por el demandante.

Como en el presente caso, respecto de los presuntos vicios de trámite en la aprobación de la Ley 633 de 2000 el demandante no presenta de manera adecuada los cargos, la demanda es inepta y la Corte habrá de inhibirse de realizar un pronunciamiento por este concepto. (Sentencia C-992 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil)

En el caso particular, la Sala adoptará una decisión similar a la citada, pues el demandante se limita a señalar que el parágrafo acusado fue introducido después del primer debate ante la Comisión permanente del Senado de la República, en el texto definitivo aprobado por la plenaria de esa cámara legislativa, pero no explica por qué dicha inclusión es a tal punto novedosa que quebranta el principio de consecutividad del proyecto de ley puesto a consideración del Congreso. En consecuencia, la Corte se inhibirá de analizar de fondo este cargo.

## VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del

pueblo y por mandato de la Constitución,

## R E S U E L V E

Por las razones señaladas en esta providencia, INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo respecto de los cargos formulados contra el inciso primero del párrafo transitorio 1º del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003, que modificó el artículo 108 de la Constitución Política.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-1124 de 2004

SISTEMA DE REFORMA DE LA CONSTITUCION-Carácter flexible o cuasi flexible (Salvamento de voto)

La Constitución Política, en lo que hace referencia a los mecanismos de reforma, reacciona contra la lógica de rigidez prevista en el ordenamiento constitucional anterior. En efecto, la actual Constitución establece un sistema de reforma que permite caracterizarla como flexible o cuasi flexible; la modificación, enmienda, reforma o como se quiera llamar a la posibilidad de disponer del texto constitucional sin tantas dificultades, es decir con un menor grado de rigidez, es consustancial y “razón de ser” de la actual Constitución.

REF: Expediente D-5203

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso primero del párrafo transitorio 1º del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003

Actor: Álvaro Pinto Rodríguez

Magistrado ponente:

Marco Gerardo Monroy Cabra

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, me permito aclarar el voto, en relación con el tema de la competencia de la Corte para conocer de la constitucionalidad de los actos legislativos por vicios sustanciales. Lo anterior tiene

fundamento en las siguientes razones:

1.- La Carta Política de 1991 prevé en sus artículos 241-1 y 2 y 379 que la Corte Constitucional puede revisar la constitucionalidad de los actos legislativos, cuando estos sean demandados por cualquier ciudadano por disconformidad con el texto original. Empero, se trata de una revisión de constitucionalidad restringida exclusivamente a verificar que el Congreso de la República ha actuado correctamente como poder constituyente constituido, esto es, respetando el “iter” constitucionalmente previsto. Así, la Corte Constitucional únicamente puede declarar la inconstitucionalidad de los actos legislativos cuando encuentre vicios de procedimiento, esto es, vicios formales por incumplimiento de disposiciones constitucionales.

2.- Lo anterior obedece a que uno de los principios esenciales derivado de la existencia de una multiplicidad de mecanismos para reformar la Constitución es precisamente el de la flexibilidad y el carácter abierto de esta misma. Por lo anterior, estimo que no es posible introducir, por vía de interpretación, elementos que hagan más rígida la norma fundamental y considero, así mismo, que limitar el poder de reforma distinguiéndolo de otros conceptos como sustitución o cambio, a pesar de que se haya respetado el “iter” legislativo, es atentar contra la razón fundamental que orientó al Constituyente de 1991. La Constitución Política, en lo que hace referencia a los mecanismos de reforma, reacciona contra la lógica de rigidez prevista en el ordenamiento constitucional anterior. En efecto, la actual Constitución establece un sistema de reforma que permite caracterizarla como flexible o cuasi flexible; la modificación, enmienda, reforma o como se quiera llamar a la posibilidad de disponer del texto constitucional sin tantas dificultades, es decir con un menor grado de rigidez, es consustancial y “razón de ser” de la actual Constitución. Por ello, la interpretación de la mayoría de los colegas es, en mi opinión, contraria al texto constitucional y tiene consecuencias que ponen en evidencia esta incompatibilidad. Por una parte, conduce a caracterizar la Constitución como “rígida”, a dificultar y, en muchos casos, a impedir la reforma constitucional (la distinción entre reforma y sustitución es, desde mi punto de vista, artificiosa). Y, por otra parte, la teoría de los vicios de competencia como límite al poder de reforma, conduce a comprender la Constitución como norma cerrada o totalitaria, según la cual sólo pueden existir reformas que el mismo texto autorice, lo cual es una conclusión que expresa una Constitución de principio.

3.- A mi juicio, entonces, no es aceptable que esta Corporación sostenga la tesis según la cual el constituyente derivado carece de competencia para sustituir la estructura básica y filosófica que fundamenta la Constitución a través de reformas, pues toda derogación de la ley o la Constitución, en virtud del carácter sistemático del derecho, genera una realidad jurídica nueva, por lo cual, en últimas, siempre se verán modificados los principios filosóficos y la estructura misma de la Carta Fundamental.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Cordoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

2 Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

3 Esta proyección de los problemas de competencia, tanto sobre los vicios de procedimiento como sobre los vicios de contenido material, es clara, y por ello tanto la doctrina como la jurisprudencia han señalado, de manera reiterada, que la competencia es un presupuesto ineludible del procedimiento, a tal punto que el procedimiento está siempre viciado si el órgano que dicta un acto jurídico carece de competencia, por más de que su actuación, en lo que al trámite se refiere, haya sido impecable. (Sentencia C-551 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

4 Ibídem

5 Sentencia c-551 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett