

Sentencia C-242/05

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO-Alcance de la competencia de la Corte Constitucional

ABUSO DE PODER DEL LEGISLADOR-No puede debatirse en acción de inconstitucionalidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Reglas sobre carga argumentativa

PODER DE REFORMA-Límites

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR PRINCIPIO DE CONSECUVIDAD-Reglas sobre carga argumentativa

PRINCIPIO DE CONSECUVIDAD-Alcance

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR PRINCIPIO DE CONSECUVIDAD-Requisitos para estructurar cargo por violación

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Se deriva de los cargos que formule el actor

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de competencia/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de carga argumentativa mínima

Referencia: expediente D-5288

Demandada de inconstitucionalidad contra las expresiones “Los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica reconocida actualmente y con representación en el Congreso, conservarán tal personería hasta las siguientes elecciones del 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” contenidas en el primer inciso del Parágrafo Transitorio 1º del artículo 2º del Acto Legislativo No. 01 de 2003 “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”

Actor: Jesús Helí Giraldo Giraldo

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil cinco (2005)

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 Jesús Helí Giraldo Giraldo presentó demanda en contra las expresiones “Los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica reconocida actualmente y con representación en el Congreso, conservarán tal personería hasta las siguientes elecciones del 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” contenidas en el inciso 1º del Parágrafo Transitorio 1º del artículo 2º del Acto Legislativo No. 01 de 2003, “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”.

Mediante auto del dieciséis (16) de diciembre de 2004, el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda de la referencia, toda vez que el actor no cumplió con la diligencia de presentación personal ante el funcionario competente y además no indicó en forma clara y precisa de acuerdo con lo previsto en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 las razones por las que el texto acusado de inconstitucionalidad contradice el ordenamiento constitucional, en consecuencia concedió un término de 3 días al demandante con el fin de que corrigiera la demanda, advirtiendo que si no era corregida dentro de ese término sería rechazada.

Presentada la corrección, mediante auto del diez (10) de agosto de 2004 el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso oficiar a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, con el fin de que enviaran al Despacho copia completa del expediente con los antecedentes legislativos relacionados con el trámite y aprobación del Acto Legislativo No. 01 de 2003, durante los dos (2) períodos legislativos y en

el que consten las actas de las sesiones correspondientes en las Comisiones y Plenarias del proyecto original y de las ponencias respectivas.

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 y al Ministro del Interior y de Justicia para los efectos legales pertinentes. Así mismo, ordenó invitar al Presidente del Consejo Nacional Electoral y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia con el mismo fin.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador 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. 45.237 del 3 de julio de 2003.

“ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003”

(julio 3)

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:

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 para 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 al 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.

Para efectos de participar en cualquiera de las elecciones que se realicen desde la entrada en vigencia de esta Reforma hasta las siguientes elecciones de Congreso, los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso podrán agruparse siempre que cumplan con los requisitos de votación exigidos en la presente Reforma para la obtención de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos y obtengan personería jurídica que reemplazará a la de quienes e agrupen. La nueva agrupación así constituida gozará de los beneficios y cumplirá las obligaciones, consagradas en la Constitución para los partidos y movimientos políticos en materia electoral.

Parágrafo transitorio 2º. Un número plural de Senadores o Representantes a la Cámara, cuya sumatoria de votos en las pasadas elecciones del Congreso hayan obtenido más del dos por

ciento (2%) de los votos válidos emitidos para Senado de la República en el Territorio Nacional, podrán solicitar el reconocimiento de la personería jurídica de partido o movimiento político. Esta norma regirá por tres (3) meses a partir de su promulgación.”

III. LA DEMANDA

Para el actor con las expresiones acusadas contenidas en primer inciso del párrafo transitorio 1 del artículo 2º del Acto Legislativo No. 01 de 2003 el Congreso incurrió en tres irregularidades: i) se excedió en el ejercicio de su competencia para reformar la Constitución, legisló en causa propia y abusó de su poder en provecho única y exclusivamente de los legisladores desconociendo el principio de igualdad, ii) con dicho ejercicio ilegítimo del poder de reforma vulneró y sustituyó el Preámbulo, así como los artículos 1, 5, 9, 13, 14, 16, 18, 20, 29, 38 y 40, numerales 2 y 3, 58, 83 y artículo 136-5 de la Constitución; y iii) incurrió en vicios de procedimiento en la formación del acto legislativo.

3.1 El accionante afirma que las expresiones acusadas dan a entender que los únicos que conservan la personería jurídica son los partidos y movimientos políticos que tienen representación en el Congreso, mientras que los otros partidos y movimientos políticos que no tienen representación la perderían. Que en este sentido “ salta a la vista de bullo se ve que el Congreso legisló en causa propia, vulnerando el derecho a la igualdad, al desconocer la debilidad en que se encuentran los partidos y movimientos políticos sin representación en el Congreso y los cuales cumplían con los requisitos que exigía la Constitución para conservar la personería jurídica por ser de creación reciente”. Que “ El Congreso de la República no tiene competencia para proferir esta clase de actos abusando de su poder por ser un constituyente derivado y no puede cambiar la Constitución a su antojo modificando artículos de la Constitución relacionados con los derechos humanos”

3.2 Explica que dicho ejercicio ilegítimo del poder de reforma se tradujo en la vulneración de i) el Preámbulo constitucional pues el legislador: “...sustituye la igualdad, la democracia y la participación; pues al legislar en causa propia acaba con la igualdad, con la democracia y con la participación, al manifestar que los únicos partidos y movimientos políticos que pueden existir en Colombia son los que tengan representación en el Congreso; o sea ellos mismos y así lo ratifica el Consejo de Estado en sentencia del 18 de mayo de 2004 (...) cuando dice ‘Ahora, específicamente en relación con los partidos y movimientos políticos con

personería jurídica reconocida a la entrada en vigencia del Acto Legislativo numero 1 de 2003, fue expresa voluntad del Constituyente la de señalar la representación en el Congreso como condición necesaria para la conservación de la misma"; ii) el artículo 1º superior pues la norma elimina la democracia participativa y pluralista al señalar que los únicos 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 Acto Legislativo, de forma tal que los demás partidos y movimientos desaparecen por voluntad del legislativo. Al respecto cita la sentencia C-089 de 1994; iii) el artículo 5º superior, dado que los Congresistas abusaron de su poder y de la competencia que tienen para legislar al restringir el ejercicio de los derechos fundamentales de los partidos y movimientos políticos. Explica que con las expresiones acusadas se coartan los derechos de asociación, la participación en política y el derecho a la igualdad que son derechos fundamentales que priman sobre cualquier otro y por tanto el Congreso no puede suprimirlos cuando arbitrariamente y abusando de su poder lo ordenen, de forma tal que con la expedición del acto legislativo: "...las personas que estaban asociadas a un partido o movimiento político las desvincularon, por lo tanto no pueden participar en elecciones, pues les quitaron la personería jurídica al partido al que pertenecen, los discriminan por no tener representación en el Congreso sin haber participado en elecciones, pues a varios partidos y movimientos políticos les reconoció el Consejo Nacional Electoral personería jurídica después de las elecciones de Senado y Cámara que se realizaron en el año 2002, como lo podemos observar en la Resolución 1767 de 2004 donde el Consejo Nacional Electoral cancela unas personerías..."; iv) los artículos 13 y 14 constitucionales, toda vez que el legislador discriminó a los partidos y movimientos políticos que no tienen representación en el Congreso exigiéndoles una representación sin considerar que las próximas elecciones del Congreso se realizarán hasta el año 2006, de suerte que: "...los únicos beneficiados con este Acto Legislativo son los actuales congresistas y la discriminación es con los partidos y movimientos políticos que tienen representación en el Congreso, pero que cumplieron con los requisitos exigidos para su fundación, siendo este hecho una presunción constitucional de que nadie está obligado a lo imposible...". Al respecto citas las sentencias C-089 de 1994 y C-388 de 2000; v) los artículos 16 y 20 constitucionales, dado que los únicos que tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad son los partidos y movimientos políticos que tienen representación en el Congreso, de lo contrario se ve anulado tal derecho, así mismo la libertad de expresar y

difundir los pensamientos y opiniones en los términos de las expresiones acusadas queda adscrito exclusivamente en su ejercicio a los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso ocasionando con ese hecho la desafiliación forzosa de las personas a los movimientos y partidos políticos sin ninguna justificación; vi) el artículo 29 superior, en la medida en que el legislador ordenó que los partidos y movimientos políticos sin representación en el Congreso desaparezcan automáticamente, sin que tengan derecho al debido proceso, a una defensa justa y a una ley estatutaria que así lo exija. En ese entendido, advierte que: "...En el caso de los partidos y movimientos políticos que el Consejo Nacional Electoral les canceló la personería jurídica, la gran mayoría fueron creados después de las elecciones para Congreso que se realizaron en el año 2002 y los que las conservaron fue porque cumplieron con los requisitos de la Ley 130 de 1994 y ahora por decisión de quienes están legislando en causa propia y abusando de su poder, desaparecen del mapa político colombiano sin derecho al debido proceso y a la defensa como lo ratifica el Consejo de Estado el 18 de mayo de 2004 al decir 'Evidentemente el artículo 2 del Acto Legislativo número 1 de 2003 no se refirió de manera expresa a los partidos y movimientos políticos que actualmente tienen personería jurídica, pero no representación en el Congreso. Sin embargo, la lectura literal del párrafo transitorio 1º de esa norma permite deducirlo fácilmente, pues al referirse a la conservación de la personería jurídica para quienes la tienen actualmente reconocida y tienen representación en el Congreso es obvio concluir que, contrario sensu, pierden la actual personería jurídica quienes no tienen representación en el Congreso...'; vii) el artículo 38 superior, en la medida en que el legislador desafilió de las asociaciones que se habían constituido con todos los requisitos exigidos para ello los partidos y movimientos políticos que no tienen representación en el Congreso exigiendo en consecuencia un imposible, que es tener representación en dicho órgano legislativo sin haber participado en elección alguna, sin considerar que muchos movimientos y partidos político obtuvieron su personería jurídica después de las elecciones del año 2002 y las próximas elecciones para el Congreso se realizarán en el año 2006; viii) el artículo 40-2 y 3 constitucional, toda vez que los partidos y movimientos políticos no pueden ejercer el derecho a tomar parte en las elecciones y otras formas de participación democrática, ni formar parte de los partidos políticos libremente si no tienen una debida representación en el Congreso, sin considerar lo que en ese sentido señaló la Corte Constitucional en sentencia C-089 de 1994, de forma tal que se hace necesaria la declaratoria de inexequibilidad de las expresiones acusadas con efecto retroactivo para que los partidos y movimientos que perdieron la personería jurídica a

consecuencia de dicha norma la recuperen y puedan seguir asociados; ix) el artículo 58 superior, dado que desconocen el respeto a los derechos adquiridos de los partidos y movimientos políticos que obtuvieron su personería jurídica con el lleno de los requisitos de ley, por el simple hecho de no tener representación en el Congreso, especialmente si se considera que: "...Los derechos adquiridos que garantiza el artículo 58 constitucional, son aquellas situaciones concretas consolidadas, en el caso que nos ocupa no es una expectativa ya que los partidos y movimientos obtuvieron la personería jurídica porque cumplieron con los requisitos que exige la Constitución y por lo tanto tienen unos derechos adquiridos que no puede desconocer el Congreso y haciéndolo en causa y provecho propio, únicamente para ellos, por el solo hecho de ostentar el poder y ser quienes impulsaron y aprobaron ese adefesio..."; x) el artículo 83 de la Constitución Nacional, toda vez que los únicos que tienen buena fe son los Congresistas y por tanto ésta no se presume para los partidos y movimientos políticos que no tienen representación en el Congreso; xi) el artículo 136-5 constitucional que prohíbe expresamente al Congreso y a cada una de sus Cámaras Legislativas decretar actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas, y en el caso bajo estudio ocurrió así por el simple hecho de que el partido o movimiento político no cuente con la debida representación en el Congreso. En ese entendido, afirma que el parágrafo transitorio que contiene las expresiones acusadas fue aprobado con el único propósito: "...de desterrar a los partidos y movimientos políticos que no tengan representación en el Congreso de la República, ordenando con éste acto que desaparezcan automáticamente y sin ninguna defensa, Causándole a los partidos y movimientos políticos que no tienen representación en el Congreso el mayor daño posible, cual es el de perder la personería jurídica, por un imposible de cumplir...".

Finalmente, destaca que el tema de las expresiones acusadas no corresponde a la materia principal de dicha norma que es una reforma política, toda vez que: "...La Reforma Política no es un acto para derogar las personerías jurídicas a los partidos o movimientos políticos por el único motivo de no tener representación en el Congreso de la República, sin haber participado en elección alguna..."

3.3 Advierte de otra parte que "La Constitución Política de Colombia nos enseña que para poder Reformar la Carta Magna mediante ACTO LEGISLATIVO, se deben cumplir estrictamente 8 debates.

Pues bien Honorables Magistrados en el caso específico del ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2.003 EL ARTÍCULO 2 PARÁGRAFO TRANSITORIO 1, INCISO 1, no cumplió con este mandato ya que solo fue incorporada esta Vulneración a los Principios y Derechos Fundamentales en el segundo debate.

La Gaceta del Congreso No. 303 del 29 de Julio de 2.002 PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2002 SENADO Páginas 1 a 6 nada dijo del contenido del Parágrafo Transitorio 1 Inciso 1 aquí cuestionado.

La Gaceta del Congreso No. 406 del 2 de Octubre del 2.002 PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 01 2.002 SENADO. Tampoco dijo nada del contenido del Parágrafo Transitorio 1 Inciso 1.

La Gaceta del Congreso 437 del 22 de Octubre de 2.002 PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2.002 SENADO. No manifestó absolutamente nada sobre el Parágrafo Transitorio 1 Inciso 1.

La Gaceta del Congreso 481 del 8 de Noviembre del año 2.002 TEXTO DEFINITIVO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2.002 SENADO. Aparece el Parágrafo Transitorio y de su texto se lee claramente la Vulneración a los Principios y Derechos Fundamentales, al Legislar en causa propia el Congreso de la República que dice “LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS CON REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO A LA VIGENCIA DE ESTE ACTO LEGISLATIVO, MANTENDRÁN SUS PERSONERÍAS JURÍDICAS HASTA LAS SIGUIENTES ELECCIONES PARA ESCOGER MIEMBROS DEL CONGRESO”.

Por lo anterior Honorables Magistrados se deduce que solo tuvo 6 debates el Parágrafo Transitorio, aquí demandado, siendo a todas luces Inconstitucional.

Los requisitos y etapas que debe surtir para la expedición de los Actos Legislativos, por corresponder cualitativamente a una función Constituyente, son más difíciles y exigentes que los que se aplican en el trámite de las leyes.

Así, el artículo 375 de la Constitución establece claros mandatos que deberán ser observados al reformarse la Carta Política por el Congreso, entre ellos; el trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios.

Y el art. 157 -1 C.P. y art. 144 ley 5/92 dicen que el proyecto debe publicarse en la gaceta del Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva.

El art.160 C.P. dice el Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y a él deberá dársele el curso correspondiente.

Pues bien Honorables Magistrados, nada de esto sucedió con el parágrafo Impugnado y solo apareció en el 3° debate por obra y magia del espíritu santo (sic); por lo tanto no surtió los ocho debates exigidos por la Carta para la expedición de este tipo de actos reformatorios de la Constitución y se deben dar completos e integrales para que lo aprobado tenga validez; como esto no sucedió infringe la cláusula de reforma constitucional, siendo Inconstitucional el INCISO PRIMERO DEL PARÁGRAFO TRANSITORIO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACTO LEGISLATIVO 1 DEL 3 DE JULIO DE 2.003; por lo tanto comedidamente solicito a los Honorables Magistrados declararlo INEXEQUIBLE con efectos retroactivos, para que los Partidos y Movimientos Políticos que el Consejo Nacional Electoral les canceló la Personería Jurídica el 9 de Junio de 2004 según resolución 1767, sigan participando en la Democracia Colombiana”.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio referido, a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso para solicitar que se declare la constitucionalidad de los preceptos acusados, con fundamento en las consideraciones que enseguida se sintetizan.

El interviniente afirma que de conformidad con lo previsto en la Constitución Nacional, los actos legislativos solo pueden ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos previstos en el Título XIII, esto es por vicios de procedimiento en su formación. Al respecto cita la sentencia C-443 de 1998.

Aduce que de acuerdo con la doctrina nacional el principio de buena fe es un parámetro según el cual cada uno debe celebrar sus negocios, cumplir con sus obligaciones y en general ejercer sus derechos mediante una conducta de fidelidad, en esa medida: “...es inobjetable que el principio en comento conjuga la dualidad deber-derecho, en tanto reitera un imperativo ético que, frente a la situación particular de los servidores públicos, no se

agota con la simple observancia de los parámetros de normalidad que rigen las relaciones sociales. De allí que la buena fe se constituya, además en un fundamento inescindible de la seguridad jurídica que debe imperar en las instituciones contemporáneas...”. Al respecto cita un aparte de la sentencia C-281 de 1994.

En esos términos, indica que la presunción de buena fe solamente puede ser desvirtuada probando debidamente que el agente estatal ha obrado con mala fe, esto es ha ejercido actos contrarios a los que su investidura obliga y por tanto sus acciones no se ejecutaron de buena fe.

Señala que el trámite que surtió el Acto Legislativo No. 01 de 2003 se ajustó a lo previsto en el Título XIII de la Constitución Política que establece los procedimientos que deben seguirse para la reforma de la Carta fundamental.

Advierte que: "...La Constitución establece que las comisiones y plenarias de las Cámaras pueden hacer cambios a un proyecto de Ley o Acto Legislativo, y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obliga a repetir todo el trámite, ya que una comisión accidental de conciliación elabora un texto unificado en el cual se armonizan las diferencias, el cual posteriormente es sometido a la aprobación de las plenarias. Por esta razón, no se requiere que los proyectos de acto legislativo tengan el mismo texto durante los ocho debates, como lo pretende el actor, la única limitación que establece la Carta Política, es que lo que no aparezca en el texto aprobado en la primera vuelta y publicado al culminar ésta no tiene cabida en el segundo período ordinario de sesiones ni se pueden ya introducir temas nuevos...”.

Señala que la discusión y aprobación del artículo que contiene las expresiones acusadas, en la segunda vuelta se hizo con fundamento en el que fue aprobado en primera vuelta, tal como se puede constatar en la revisión del texto del Decreto No. 99 de 2003 y en ese sentido se respetaron las disposiciones constitucionales y legales establecidas para el trámite del proyecto de acto legislativo.

En esos términos, afirma que si las normas constitucionales (artículo 160, inciso 2º) autorizan que durante el segundo debate cada Cámara Legislativa se introduzcan cambios al proyecto de ley, es apenas lógico que la correspondencia entre el proyecto inicial y el finalmente aprobado no tiene que ser absoluta, especialmente si se considera que la Constitución prevé

la existencia de Comisiones de Conciliación que lo que pretenden es flexibilizar el trámite legislativo con el fin de superar las divergencias entre los textos aprobados en una y otra Cámara, que naturalmente provienen de la facultad de ellas de modificar el proyecto originalmente presentado, tal y como lo establece también el artículo 186 de la Ley 5a de 1992.

Concluye entonces que: "...no existe ningún vicio de forma en el trámite en la formación del aparte acusado del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2003, el cual adiciona el artículo 108 Superior, por cuanto el Congreso de la República trámite este precepto de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución; fue publicado antes de darle trámite en las comisiones respectivas; aprobado en primero y segundo debate en cada una de las Cámaras Legislativas, las ponencias respectivas tanto en las comisiones como en las plenarias fueron publicadas antes de iniciarse los debates correspondientes; entre el primero y segundo debate en cada Cámara mediaron los términos a que alude el artículo 160 de la Constitución, y se aprobó el quórum constitucional requerido en las plenarias de cada Cámara, como parte del texto conciliado por la Comisión nombrada a tal fin por las mesas directivas del Senado y de la Cámara...".

El Presidente del Consejo Nacional Electoral, interviene en el presente proceso para solicitar a la Corte que declare la constitucionalidad de las expresiones demandadas con base en los argumentos que se resumen a continuación.

El interviniente recuerda que el Consejo Nacional Electoral, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial de las conferidas por los artículos 108 y 265 numerales 5 y 8 de la Constitución, así como los artículos 3, 4 y 39, literal c) de la Ley 130 de 1994, profirió dos actos administrativos en relación con el tema de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos i) Resolución No. 4150 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", esta norma extendía en su artículo 5º la permanencia de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos hasta el año 2006 y ii) Resolución No. 1767 de junio de 2004 "Por la cual se cancelan unas personerías jurídicas", esta norma se produjo como consecuencia de la declaratoria de nulidad del artículo 5 de la Resolución No. 4150 de 2003.

Precisa que el Consejo de Estado mediante fallo del 18 de mayo de 2004 declaró la nulidad del artículo 5º de la Resolución No. 4150 de 2003, razón por la que: "...los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, pero sin representación en el Congreso, al momento de entrar en vigencia el Acto Legislativo No. 01 de 2003, perdieron su derecho a conservar su personería jurídica, por lo cual se les canceló la personería jurídica en acatamiento del fallo citado, mediante la Resolución No. 1767 de 2004...".

Señala que la facultad de reglamentar el procedimiento para el reconocimiento de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos, así como la facultad de declarar la pérdida de personería se encuentra atribuida constitucional, legal y reglamentariamente al Consejo Nacional Electoral, de conformidad con lo previsto entre otras en el artículo 2º del Acto Legislativo No. 01 de 2003.

En esos términos, la regla general y expresa con vocación de permanencia en relación con el reconocimiento y pérdida de personería jurídica mientras no sea modificada o derogada es la contenida en el artículo 2º del Acto Legislativo No. 01 de 2003.

Destaca que: "...las diferentes exposiciones de motivos y debates relativos a la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2003, fueron publicadas en las Gacetas del Congreso Nos. 303, 406, 437, 540, 567, 592 de 2002 y las Gacetas 81, 32, 146, 169, 220, 271, 301, 395, 328 y 417 de 2003".

Advierte que la Corte Constitucional mediante sentencia C-753 del 10 de agosto de 2004 se pronunció en relación con el párrafo transitorio (parcial) del artículo 15 del Acto Legislativo No. 01 de 2003 respecto del número de debates y la introducción de modificaciones en proyectos de leyes o actos legislativos que se adelantan en el Congreso.

Considera que con fundamento en la sentencia referida: "...lo argumentado por el actor en el sentido que la pérdida de personerías jurídicas para los partidos y movimientos que no tuvieran representación en el Congreso de la República, no fue tema aludido por el Congreso de la República, es una aseveración que carece de fundamento. El inciso primero del párrafo transitorio 1 del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2003 se constituye en parte integral de toda Reforma Política. La reforma política del acto tantas veces citado lleva envuelta la agrupación de partidos y la pérdida de personería jurídica por parte de algunos partidos y movimientos que no se ajustan a los nuevos requisitos exigidos por el Acto

Legislativo 01 de 2003...”.

3. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El Secretario de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, allegó a esta Corporación el concepto rendido por el académico Cesáreo Rocha Ochoa sobre la demanda de la referencia mediante el que solicita la declaratoria de constitucionalidad de las expresiones acusadas, con fundamento en las razones que se resumen a continuación.

El interviniente advierte que no se pronunciará en relación con la acusación por los vicios de forma supuestamente acaecidos durante el trámite que surtió la disposición acusada, toda vez que no existen suficientes elementos de juicio pues solamente se cuenta con las afirmaciones del actor sobre el particular.

Considera que las expresiones acusadas: “...tienen por objeto garantizar los derechos que les corresponden a los partidos o movimientos políticos con personería jurídica reconocida y con representación en el Congreso, para que puedan cumplir con los fines en la vida del país, con los principios contenidos en sus disposiciones estatutarias, y por ello, estando reunidos tales presupuestos, pueda desempeñarse en la regularidad de la vida política y, en consecuencia conservarán su personería jurídica hasta las siguientes elecciones del Congreso, ‘que se realicen con posterioridad a la promulgación de dicho acto legislativo’, dentro del presupuesto de que la representación en el Congreso vigente sea efectiva y no se cause trastornos por lo tanto, al ejercicio de la función legislativa por parte de los integrantes de tales partidos o movimientos...”.

En esos términos, estima que la razón de la norma constitucional es clara, toda vez que permite que se hagan efectivos los derechos de los miembros de los partidos o movimientos políticos con asiento en las Cámaras Legislativas que cuenten con el reconocimiento legal de su personería, de forma tal que no tiene razón de ser que se mantenga la personería jurídica a partidos o movimientos políticos que fueron derrotados en las urnas y que por tanto no lograron una representación legal en el Congreso Nacional y que por lo mismo no pueden realizar actos jurídicos al ser desconocidas sus aspiraciones electorales.

Señala que las afirmaciones expuestas por el actor en su demanda no tienen ningún fundamento jurídico y en consecuencia no resulta evidente la contravención de las normas

constitucionales invocadas como quebrantadas.

Finalmente afirma que: "...De qué vale mantener una personería jurídica para un partido o movimiento político que no tiene representación en el Congreso? Pueden tales asociaciones realizar actos o hechos que produzcan consecuencias jurídicas en un marco de soledad electoral? (...) los derechos son para ejercerlos y en este esquema estaríamos ante la inexistencia del partido o movimiento político o al menos ante su ineeficacia jurídica, razón lógica para que se le retire el reconocimiento de la personería jurídica, como reconocimiento del Estado para la validez de los actos de las asociaciones u organizaciones políticas...".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto de rigor, recibido el 20 de octubre de 2004, en el que solicita a la Corte inhibirse en relación con el cargo por sustitución de la Constitución y declarar exequibles las expresiones demandadas por el cargo sobre vicios de trámite formulado en la demanda, de conformidad con las consideraciones que se resumen enseguida.

Considera entonces que el cargo planteado por el actor se encuentra formulado de manera genérica dado que no desarrolla cuáles son los límites de la competencia que el Congreso excedió o cuáles son las reglas aplicables a la reforma constitucional en concreto que no son de la esencia de la misma, y menos aún las disposiciones superiores que establecen los límites de competencia que se sugiere fueron vulnerados, especialmente si se considera que: "...el accionante parte del supuesto de existencia de un interés manifiesto de los reformadores de la Norma Superior sin determinar cuál es dicho interés y sin referir los criterios de carácter finalístico que materializan o evidencian la actuación parcializada que se imputa al Constituyente Derivado, lo que hace imposible la tarea de confrontación entre el contenido de la reforma misma y los principios o valores constitucionales inherentes al Estado Social de Derecho...".

En esos términos, afirma que la mera referencia a la violación del derecho a la igualdad por la situación de indefensión en que se hallan los partidos y movimientos políticos que no tienen asiento en el Congreso no comporta el carácter de argumentación suficiente para sustentar el reparo de violación constitucional que se atribuye al inciso 1º del parágrafo transitorio acusado, toda vez que la competencia atribuida por la Constitución al

Constituyente derivado no encuentra límites en la misma normativa para establecer las reglas inherentes a la conservación de la personería jurídica de los movimientos y partidos políticos, especialmente si se considera que no existen reglas constitucionales que impongan la intangibilidad de la norma de cuya reforma se ocupó el constituyente derivado, de forma tal que éste actuó en ejercicio de sus competencias constitucionales. Al respecto cita la sentencia C-1200 de 2003.

Luego de detallar el trámite surtido por el acto legislativo No. 01 de 2003 en el Congreso, afirma que en manera alguna puede considerarse que el parágrafo transitorio acusado haya desconocido los mandatos superiores relativos al trámite de los actos Legislativos

Recuerda que de conformidad con lo previsto en el artículo 375 superior, el trámite de los proyectos de actos reformatorio de la Constitución debe hacerse en dos períodos ordinarios consecutivos y en el segundo período sólo podrán debatirse aquellas iniciativas que fueron objeto de discusión en el primer periodo de sesiones.

Señala que a su vez el artículo 225 de la Ley 5^a de 1992, modificado por el artículo 7^o de la Ley 186 de 1995 y el artículo 226 de la Ley referida, en armonía con lo previsto en el artículo 375 constitucional, señalan que en la segunda vuelta no podrán debatirse las proposiciones no presentadas en la primera vuelta.

Destaca que: "...uno de los requisitos que señaló el Constituyente para marcar la diferencia entre el trámite al que debe someterse la aprobación de un acto reformatorio de la Constitución y aquel que corresponde a la ley ordinaria se encuentra el de discutir y aprobar los textos de los actos legislativos en ocho (8) debates con la expresa prohibición de introducir en la segunda vuelta, textos que no correspondan a iniciativas discutidas y aprobadas en la primera vuelta, salvo que el texto introducido durante la segunda vuelta, textos que no correspondan a iniciativas discutidas y aprobadas en la primera vuelta, salvo que el texto introducido durante la segunda vuelta haga parte de la esencia de los temas aprobados en la primera legislatura (sentencia C-614 de 2002)...".

Considera que el contenido normativo que comporta el inciso 1^o del parágrafo transitorio del artículo 2^o del Acto Legislativo 01 de 2003, guarda relación directa con lo discutido y aprobado en la primera vuelta dentro de la reforma propuesta al artículo 108 de la Constitución Nacional, toda vez que la expresión "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”, se introdujo con esa redacción en la sesión Plenaria del Senado de la República en la primera vuelta (Gaceta del Congreso No. 146 de 2003), de forma tal que desde un comienzo y a lo largo de los ocho debates que se surtieron para la aprobación de la reforma al artículo 108 de la Constitución, 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 por las plenarias de una y otra Cámara Legislativa.

En ese sentido, hace énfasis en que: “...El aparte demandado, fue discutido y aprobado con todas las formalidades inherentes a una Reforma Constitucional en la primera vuelta en la Cámara de Representantes (Gacetas del Congreso números 562 del 6 de diciembre de 2002 y 592 del 16 de diciembre de 2002). Incluso el texto aprobado por la Cámara de Representantes en la primera vuelta que contiene el parágrafo cuestionado, fue conciliado por la Comisión accidental designada para tal fin (Gacetas del Congreso números 32 del 4 de febrero de 2003 y 81 del 5 de marzo de 2003)...”.

Advierte que en la segunda vuelta, no obstante que la Comisión Primera del Senado no lo propuso, el segmento normativo que reformó el artículo 108 superior, inherente a la conservación de las personerías jurídicas para los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso sí fue considerado, toda vez que la Comisión Primera del Senado al fusionar el texto de las reformas a los artículos 107 y 108 de la Constitución lo excluyó del texto del proyecto que venía aprobado en la primera vuelta y como proposición sustitutiva que posteriormente fue aprobada por la Comisión referida, defiriendo a la ley la reglamentación relacionada con la obtención y el mantenimiento de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos.

Destaca que: “...Al ser considerada la reforma de los artículos 107 y 108 de la Constitución Política, la plenaria del Senado de la República, incluyó nuevamente una reforma separada de los citados artículos y retomó el texto del parágrafo 1, aprobado en la primera vuelta el cual consideraba la posibilidad de que los partidos políticos y movimientos políticos con

personería jurídica y con representación en el Congreso de la República conservaran tal personería hasta las siguientes elecciones para Congreso. Dicho texto se mantuvo durante los debates restantes de la segunda vuelta (Gacetas del Congreso números 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)...”, esa reforma fue acogida por la Comisión de Conciliación designada para el efecto (Gaceta del Congreso No. 328 de 2003) y constituye el texto definitivo del inciso 1º del parágrafo 1º del artículo 108 de la Constitución (Gaceta del Congreso No. 417 de 2003).

En ese entendido, considera que el texto del inciso 1º del parágrafo transitorio 1º del artículo 2º contentivo de las expresiones acusadas: “...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 par afirmar que desde el punto de vista formal, se cumplió con la exigencia legal y constitucional de analizar la reforma en dos períodos ordinarios en los cuales se surtieron los ocho (8) debates reglamentarios, sin que en dichos debates se advierta la presencia de vicios que conduzcan a la inexequibilidad de la reforma por este aspecto...”.

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.

2. Inhibición de la Corte. Reiteración de los criterios expuestos en la Sentencia C-1124 de 2004

En efecto, en ese, como en el presente proceso, la acusación formulada por el demandante aludía al “abuso del poder del Legislador” por cuanto este “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" así como a que "el texto del parágrafo 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" 1.

La formulación de dicha acusación coincide igualmente con la que hace el actor en el presente caso en relación con la supuesta vulneración de las normas que rigen el trámite de los actos legislativos respecto del no cumplimiento de los ocho debates exigidos para su aprobación -acusación que como ocurrió en esa oportunidad se formula de manera genérica y prácticamente en los mismos términos-.

Las únicas variantes en el presente caso consisten en que el actor considera vulnerados numerosos artículos de la Constitución (Preámbulo, 1, 5, 9, 13, 14, 16, 18, 20, 29, 38 y 40, numerales 2 y 3, 58, 83 y 136-5 C.P.), al tiempo que enuncia la supuesta vulneración del principio de unidad de materia (art. 158 C.P.).

Dado que como pasa a exponerse efectuado el análisis que corresponde a esta etapa procesal2, ninguno de los elementos de la acusación formulada permite el pronunciamiento de la Corporación, la Corte reiterará los criterios expuestos en la sentencia C-1124 de 2004 y se inhibirá para emitir pronunciamiento de fondo.

2.1 Inhibición en relación con la acusación formulada por abuso de poder y sustitución de la Constitución y por el desconocimiento de los textos superiores enunciados en la demanda (Preámbulo, 1, 5, 9, 13, 14, 16, 18, 20, 29, 38 y 40, numerales 2 y 3, 58, 83, 136-5 y 158 C.P)

Para el actor con la expedición de las expresiones acusadas "el Congreso legisló en causa propia, vulnerando el derecho a la igualdad, al desconocer la debilidad en que se encuentran los partidos y movimientos políticos sin representación en el congreso y los cuales cumplían con los requisitos que exigía la constitución para conservar la personería jurídica por ser de creación reciente". Así mismo afirma que "El Congreso de la República no tiene competencia para proferir esta clase de actos abusando de su poder por ser un constituyente derivado y no puede cambiar la Constitución a su antojo modificando artículos de la Constitución relacionados con los derechos humanos". Igualmente que con su actuación

habría vulnerado el Preámbulo, y los artículos 1, 5, 9, 13, 14, 16, 18, 20, 29, 38 y 40, numerales 2 y 3, 58, 83, y 136-5 de la Constitución, al tiempo que habría desconocido el principio de unidad de materia (art. 158 C.P).

Frente a la acusación así formulada, en cuanto al supuesto abuso de poder del Legislador y la supuesta sustitución de la Constitución, la Corte debe reiterar las consideraciones hechas en la Sentencia C-1124 de 2004.

Allí se señaló en efecto, claramente, que la Corte tiene a su cargo la verificación de la concordancia normativa entre los textos de la Constitución y las normas que se demandan, pero en manera alguna está llamada a enjuiciar la conducta política del Congreso.

Al respecto debe reiterarse lo siguiente:

“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 parágrafo 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 inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales"³ que no se relacionan concretamente con las disposiciones que se acusan"⁴. 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."⁵

Cabe destacar que en dicha sentencia la Corte hizo énfasis así mismo sobre la especial carga argumentativa que asiste al actor que pretende que se declare la inexequibilidad de un Acto Legislativo con fundamento en un cargo por sustitución de la Constitución por lo que no basta 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 sustitución de la Constitución vigente.

Al respecto debe en consecuencia reiterarse por la Corporación lo siguiente:

"(E)l 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 reformatoria 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 Constitución⁶, 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.⁷” 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. ”⁸

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.”⁹

A partir de los criterios así expuestos es claro que en el presente caso, frente a la acusación formulada por el abuso de poder del Congreso y por la supuesta sustitución de la Constitución, lo que procede es abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo como se señaló en la referida sentencia C-1124 de 2004.

Ahora bien, frente a la acusación formulada por la supuesta vulneración de el Preámbulo y de los artículos 1, 5, 9, 13, 14, 16, 18, 20, 29, 38 y 40, numerales 2 y 3, 58, 83, y 136-5 de la Constitución, la Corte constata que lo que el actor formula es una acusación por desconocimiento material de artículos específicos de la Constitución, frente a la cual la Corte carece de competencia¹⁰ como se desprende de la simple lectura del texto de los artículo 241-1 y 379 superiores¹¹ por lo que en relación con los mismos está Corporación deberá igualmente inhibirse de hacer pronunciamiento de fondo.

En relación con la acusación por la supuesta vulneración del principio de unidad de materia (art. 158 C.P.), cabe señalar además que el actor no sustenta la acusación que formula¹² y en este sentido es claro que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia¹³, se configura

igualmente al respecto la ineptitud sustancial de la demanda.

3. Inhibición de la Corte en relación con la acusación por violación del trámite en la aprobación del inciso acusado. Reiteración de los criterios expuestos en la Sentencia C-1124 de 2004

La Corte encuentra, de otra parte, que la acusación contra el primer inciso del parágrafo 1º del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2003 en relación con el supuesto desconocimiento del mandato superior (art. 375 C.P.) que establece la exigencia de ocho debates en el trámite de los actos legislativos fue formulada por el actor en términos prácticamente idénticos a los que en su momento se formularon por el demandante en el proceso D-5203 que culminó con la Sentencia C-1124 de 2004.

En consecuencia al respecto deben reiterarse los argumentos que se expusieron en dicha sentencia y que llevaron a la Corte, como ha de ser en el presente caso, a inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda. Reitera la Corte lo siguiente:

“Dice el demandante que en el trámite de aprobación del parágrafo 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 parágrafo 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 parágrafo vino a incluirse, finalmente, en el texto definitivo aprobado por el Senado, publicado en la Gaceta N° 481 de 2002.

No obstante, revisado el texto de la demanda, esta Sala constata que los cargos de la misma no desarrollan suficientemente el vicio de inconstitucionalidad alegado. Como ya se dijo, el libelo se estructura sobre la afirmación de que el parágrafo en cuestión no tuvo los ocho debates reglamentarios, para demostrar lo cual se precisa que el texto del proyecto de acto legislativo no fue incluido en la ponencia para primer debate en el Senado y tampoco en la ponencia para segundo debate en la plenaria. En el fondo, lo que el demandante plantea es un vicio de inconstitucionalidad por violación del principio de consecutividad de los proyectos

de ley. Sin embargo, 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.

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 5^a 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 5^a 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 suscinta, 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.

En el caso particular, la Sala adoptará una decisión similar a la citada, pues el demandante se limita a señalar que el párrafo 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.”¹⁴

En ese orden de ideas por no darse respecto de los elementos de la acusación formulada por el actor contra las expresiones acusadas contenidas en el primer inciso del párrafo transitorio 1 del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2003 los presupuestos que permiten que la Corporación se pronuncie de fondo, pues como ya se señaló i) la acusación por sustitución de la Constitución se formuló de manera genérica y sin cumplir con la carga argumentativa mínima necesaria para su estudio ii) se plantean cargos por violación material de artículos

específicos de la Constitución respecto de los cuales la Corte carece de competencia iii) tampoco se sustentó la acusación por la supuesta vulneración del principio de unidad de materia iv) la acusación por el supuesto incumplimiento del mandato superior que exige ocho debates se formuló de manera genérica y sin cumplir con la carga argumentativa mínima necesaria para su estudio, la Corte se inhibirá en el presente caso y así se señalará en la parte resolutiva de esta sentencia.

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,

RESUELVE:

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

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 CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-242 de 2005

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Competencia de la Corte Constitucional solo por vicios en su formación/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Incompetencia de la Corte Constitucional (Aclaración de voto)

La Constitución indica expresa y claramente que cuando el objeto de la demanda es una reforma constitucional, la Corte sólo puede estudiar su inconstitucionalidad cuando se trate de “vicios en su formación”, lo que significa, a contrario sensu, que las demandas sobre los demás vicios no pueden ser objeto de control de constitucionalidad. Si bien se pueden utilizar distintas técnicas de interpretación, la conclusión no puede conducirnos a desconocer la dicción clara del art. 241-1. La expresión “sólo por vicios en su formación” no puede interpretarse ab absurdum, de manera tal que lo que quiere decir el art. 241.1 C.P. es justo lo contrario: que también puede conocer la Corte de la constitucionalidad de un acto reformatorio por vicios de contenido o, aspectos materiales o vicios de competencia. Bien sea por razones normativas o por razones derivadas de la lógica de control jurídico de validez, la Corte no es competente para conocer de “vicios de sustitución”, o de inconstitucionalidad por razones de fondo o materiales.

1. En este proceso la Corte se inhibe de conocer una demanda de inconstitucionalidad contra un acto legislativo, con los siguientes argumentos: “....por no darse respecto de los elementos de la acusación formulada por el actor contra las expresiones acusadas contenidas en el primer inciso del proyecto transitorio 1 del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2003 los presupuestos que permiten que la Corporación se pronuncie de fondo, pues como ya se señaló i) la acusación por sustitución de la Constitución se formuló de manera genérica y sin cumplir con la carga argumentativa mínima necesaria para su estudio ii) se plantean cargos por violación material de artículos específicos de la Constitución respecto de las cuales la Corte carece de competencia iii) tampoco se sustentó la ocasión por supuesta vulneración del principio de unidad de materia, iv) la ocasión por el supuesto incumplimiento del mandato superior que exige ocho debates se formuló de manera genérica y sin cumplir con la carga argumentativa mínima necesaria para su estudio, la Corte se inhibirá en el presente caso...”

No obstante compartir la decisión de inhibición, discrepo de los motivos, en la medida en que con esta argumentación la Corte sostiene que se pueden demandar los Actos Legislativos, por motivos diferentes a la existencia de “vicios en su formación”.

2. El control de constitucionalidad que puede realizar la Corte Constitucional está condicionada por dos aspectos: el primero las competencias que expresamente le asigne el texto constitucional. En este orden de ideas la norma que regula esta competencia es el artículo 241 en su numeral primero:

A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y principios términos de este artículo. Con tal fin, cumplía las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, solo por vicios en su formación.

La Constitución indica expresa y claramente que cuando el objeto de la demanda es una reforma constitucional, la Corte sólo puede estudiar su inconstitucionalidad cuando se trate de “vicios en su formación”, lo que significa, a contrario sensu, que las demandas sobre los demás vicios no pueden ser objeto de control de constitucionalidad.

Si bien se pueden utilizar distintas técnicas de interpretación, la conclusión no puede conducirnos a desconocer la dicción clara del art. 241-1

3. La Corte Constitucional en su condición de poder constituido no puede actuar si no se le asignan funciones o competencias expresas en la Constitución. El principio de interdicción de arbitrariedad (no se puede permitir que un funcionario o una institución pueda actuar sin límites, de manera ajena a criterios de voluntad) como principio que da sentido al estado democrático colombiano conlleva al establecimiento de funciones desde la Constitución. Ahora, si bien es posible, en ciertas hipótesis reconocer competencias implícitas o derivadas de las funciones previstas en la Constitución, esta posibilidad propia de los órganos constitucionales autónomos no puede darse cuando exista expresa norma en contrario establecida en la Constitución.

La expresión “sólo por vicios en su formación” no puede interpretarse ab absurdum, de manera tal que lo que quiere decir el art. 241.1 C.P. es justo lo contrario: que también puede conocer la Corte de la constitucionalidad de un acto reformatorio por vicios de contenido o, aspectos materiales o vicios de competencia.

Los vicios que pueden demandarse, que pueden ser estudiados en materia de reforma constitucional son los que se refieren al procedimiento, a los requisitos formales o de trámite, seguido en este caso por el Congreso de la República como poder constituyente constituido

4. El otro límite para el ejercicio del control de constitucionalidad es válido tanto para delimitar el control sobre las leyes como el de reformas constitucionales. Se trata de la lógica inherente a la naturaleza del control jurídico. Solo se controla aquello que es susceptible de ser controlado. La Corte no puede realizar un control de validez jurídica de una reforma constitucional, por aspectos diferentes al procedimiento, por lo menos no desde una perspectiva jurídica.

El control jurídico requiere una serie de requisitos que no puede cumplirse cuando el objeto del juzgamiento son normas o disposiciones de rango constitucional. El control jurídico requiere un sujeto controlador que este técnicamente capacitado; requiere además que existan normas jurídicas preestablecidas e indisponibles por quien controla, de manera tal que el parámetro de comparación sea preestablecido, y cierto, no disponible. En el presente caso la Corte si bien es una Corporación de juristas no tiene un parámetro preestablecido, cierto e indisponible. No existe de manera cierta, clara, los principios, valores, aspectos sustanciales, eje central, o espíritu que pueden servir como elemento de comparación. Que es lo esencial o sustancial? Esto depende de lo que en el transcurso del proceso determine la misma Corte, dicho de otra forma, quien juzga determina que es lo que se infringe, cual es el parámetro de comparación. No existe derecho previo, preestablecido y cierto que pueda ser utilizado como elemento de contraste o comparación para decidir sobre la validez de un acto legislativo que es demandado por “sustituir la Constitución”

5. De los motivos que originan la decisión de inhibición del acto Legislativo 1/2003 expresados en la sentencia sólo es de recibo el último referente al cargo sobre procedimiento legislativo. Las demás razones suponen que existe la posibilidad de admitir y decidir de fondo sobre demandas de inconstitucionalidad de actos legislativos por motivos diferentes a los

vicios en el procedimiento.

Bien sea por razones normativas o por razones derivadas de la lógica de control jurídico de validez, la Corte no es competente para conocer de “vicios de sustitución”, o de inconstitucionalidad por razones de fondo o materiales.

Fecha, ut supra,

Magistrado

1 Ver Sentencia C-1124/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra A.V. Humberto Sierra Porto

2 Ver, entre otras las sentencias C-584/01 y C-300/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-329/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

3 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.

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

5 Sentencia C-1124/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra A.V. Humberto Sierra Porto.

6 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.

7 Ibídem.

8 Sentencia C-551 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett

9 Sentencia C-1124/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra A.V. Humberto Sierra Porto

10 Ver, entre otras, la Sentencia C-865/01 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

11 ARTÍCULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación. (...)

ARTÍCULO 379. Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocatoria de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título.

La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2.

12 El actor se le limita en efecto a señalar e que el tema de las expresiones acusadas no corresponde a la materia principal de dicha norma que es una reforma política, toda vez que: "...La Reforma Política no es un acto para derogar las personerías jurídicas a los partidos o movimientos políticos por el único motivo de no tener representación en el Congreso de la República, sin haber participado en elección alguna".

13 Al respecto cabe recordar por ejemplo que en las sentencias C-540, C-579, C-585 de 2001, esta Corporación recordó que es una carga mínima de todo demandante indicar concretamente cuál o cuáles son las razones específicas que implican que ciertas disposiciones desconocen la regla de unidad de materia, sin que sea suficiente que el actor mencione genéricamente los distintos capítulos y temas de la ley, y afirme que son muy heterogéneos. Dijo al respecto esta Corte en la sentencia C-540 de 2001, MP Jaime Córdoba Triviño, fundamento 2 b:

“En el caso presente el demandante se limitó a señalar que la integridad de la Ley 617 viola el artículo 158 del Texto Fundamental porque toca diferentes temas -económico, fiscal, administrativo y presupuestal-, desconociendo con ello no solo el sentido del principio de unidad de materia sino también la línea jurisprudencial que de tiempo atrás ha elaborado esta Corporación.

Ante ello, la Corte encuentra manifiestas deficiencias en la formulación del cargo relativo a la violación del principio de unidad de materia. Por una parte, el actor no trata como una unidad la proposición contenida en el artículo 158 de la Carta, retoma de ella sólo la exigencia de que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y desvincula de la argumentación todo lo relacionado con la inadmisibilidad de las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con la materia de la ley. Por otra parte, la Corte advierte que por ninguna parte aparece una secuencia argumentativa que permita conocer los motivos por los cuales se estima que se ha vulnerado el principio de unidad de materia, es decir, encuentra que se ha incumplido el deber que tiene el actor de exponer “las razones por las cuales dichos textos se estiman violados”.

En esa oportunidad, la Corte se inhibió de conocer de una acusación genérica contra la totalidad de la ley por desconocimiento de la regla de unidad de materia, por considerar que la demanda era inepta, en la medida en que el demandante no concretó las razones de su acusación ni las disposiciones concretamente atacadas. Ese criterio fue reiterado por la sentencia C-579 de 2001, MP Eduardo Montealegre Lynett, fundamento 3, que se inhibió también de conocer una acusación contra la totalidad de la Ley 617 de 2000 por violación de la regla de unidad de materia. Específicamente dijo al respecto esta Corte:

“Si un ciudadano pretende que la Corte efectúe el control constitucional de una determinada disposición, por considerarla lesiva del principio de unidad de materia, tal demandante deberá efectuar un triple señalamiento: a) el de la materia que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior. Ello constituye una aplicación elemental de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en el cual se exige que las demandas de inconstitucionalidad contengan una exposición de las razones por las cuales los ciudadanos acusan a las normas legales de violar

la Carta Política.

(....)

Pues bien, en este caso los demandantes omitieron cumplir con uno de los requisitos enunciados, dado que no explicaron por qué no existe, en su criterio, conexión alguna entre el propósito de la ley 617/00, que es de saneamiento y racionalización fiscal de los entes territoriales, y la regulación de las inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos territoriales. Se limitan, simplemente, a indicar que se trata de temas diferentes, los cuales, a pesar de la voluntad de la mayoría de los miembros del Congreso, no podían ser regulados en un mismo cuerpo legal”.

Por su parte, la sentencia C-585 de 2001, MP Alfredo Beltrán Sierra, fundamento 2, reiteró nuevamente ese criterio y también se inhibió de conocer de un ataque contra la mencionada ley por violación de la regla de unidad de materia. Dijo entonces esta Corporación:

“Si el actor formula un cargo por violación del artículo 158 de la Carta Política, a él le corresponde la demostración de que las distintas normas que forman parte del proyecto carecen de unidad temática, pues, conforme a lo dispuesto por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, no basta con mencionar la norma constitucional que se dice infringida, sino que, es indispensable que el actor precise la razón de la violación de la norma constitucional mediante el juicio de comparación entre el contenido normativo de la disposición legal objeto de la acción de inconstitucionalidad y la norma de rango superior contenida en la Carta Política. Ello no se hizo en este caso y, por consiguiente, en razón de tal defecto sustancial de la demanda, no queda a la Corte solución distinta a la de la inhibición”.

14 Sentencia C-1124/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra A.V. Humberto Sierra Porto.